Mogelijkheden voor deregulering en taakverlichting Caribisch Nederland

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

IdeeVersa
21 juni 2013

Mogelijkheden voor deregulering en taakverlichting Caribisch Nederland

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

21 juni 2013
IdeeVersa

Elma van de Mortel
Heddeke Heijnes

Disclaimer
Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bestuurlijke samenvatting

I Het onderzoek op hoofdlijnen

Begin 2013 is IdeeVersa in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gestart met het onderzoek "Taakverlichting en deregulering BES-eilanden". Het *doel* van het onderzoek taakverlichting en deregulering is te onderzoeken of de eilandelijke taken eenvoudiger gemaakt kunnen worden. Nagegaan wordt welke besparingen op korte of langere termijn te realiseren zijn. Het gaat primair om de huidige eilandelijke taken. De taakverdeling tussen Rijk en openbaar lichaam is leidend.
De *centrale onderzoeksvraag* is: *Welke vormen van taakverlichting en deregulering zijn denkbaar en welke besparingen zijn daarmee te realiseren?*

Gezien de onderzoeksopdracht en de staatsrechtelijke positie van de eilanden heeft het onderzoek plaatsgevonden vanuit de volgende uitgangspunten:
- Centraal staan de *eilandelijke taken*. Het onderzoek richt zich daarom alleen op de wetten die relevant zijn voor de eilandelijke taken. De rijkstaken noch de taakverdeling eilanden – Rijk wordt onderzocht. De raakvlakken tussen de eilandelijke en rijkstaken worden wel meegenomen. Eventuele aangedragen problemen met betrekking tot de taakverdeling worden benoemd als onderwerp voor de staatkundige evaluatie in 2015.
- Het onderzoek richt zich op de *wetgeving van het Rijk* met betrekking tot de eilandelijke taken. De juridische uitgangspunten en de beleidsdoelen van de wetten zijn het tweede uitgangspunt van dit onderzoek (zie hoofdstuk 2). Dit in samenhang met de legislatieve terughoudendheid afgesproken voor de eerste jaren na 10 - 10 - 10.
- Per 10 – 10 – 10 is een nieuw stelsel van wetgeving voor de eilanden van kracht geworden. Daarmee treedt een nieuwe fase van de transitie in: de *implementatiefase*. Deze fase loopt ten minste tot de staatkundige evaluatie. Dit onderzoek richt zich op de implementatiefase en daarmee op mogelijkheden voor deregulering en taakverlichting die *nu* reeds kunnen worden opgepakt. Mogelijkheden die een bouwsteen kunnen vormen voor de evaluatie benoemen we afzonderlijk.

Methode Het onderzoek is verricht door een documentenanalyse en een scan van de wetgeving. Bij de scan van de wetgeving is rekening gehouden met de oorsprong van de wetgeving. Zo is er een onderscheid gemaakt tussen technische vertaalde Antilliaanse (dus reeds bestaande) wetgeving en nieuwere wetgeving vanuit Europees Nederland. Daarbij is ook rekening gehouden met de juridische uitgangspunten en prioriteiten gesteld bij de transitie.
Tijdens het onderzoek zijn gesprekken gehouden met departementen, de openbare lichamen, het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft) en het bureau Rijksvertegenwoordiger. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het onderzoek vanuit Europees Nederland heeft plaatsgevonden. Alle partijen hebben gelegenheid gehad commentaar te leveren op een commentaarversie van dit rapport.

Deze bestuurlijke samenvatting bestaat uit drie delen. Eerst gaan we in op de bevindingen van het onderzoek, daarna op de voorstellen die we voor deze bevindingen doen en tot slot op de besparingen die deze voorstellen zouden kunnen opleveren. In tabel 1 hebben we de onderzoeksvragen, voorstellen en besparingen samengevat.

II De conclusies op hoofdlijnen

De belangrijkste deelvraag van de onderzoeksopdracht is "Welke van de huidige eilandelijke taken kunnen eenvoudiger (en dus goedkoper) worden uitgevoerd door de openbare lichamen?" Deze vraag beantwoorden we door het nagaan van de mogelijkheden voor deregulering (II.1), voor taakverlichting (II.2) en voor taakorganisatie (II.3).

II.1 Mogelijkheden voor deregulering

Deregulering De kern van deregulering is dat met minder regels de taak nog net zo goed, of in ieder geval goed genoeg, uitgevoerd kan worden. De onderzoeksvraag naar mogelijkheden voor deregulering richt zich met name op wetgeving die voor de eilanden nieuw is. Dit omdat in het kabinetsstandpunt over het referentiekader van 8 juni 2012 de vraag is gesteld of de eilanden door nieuwe wetgeving voor hogere lasten zijn geplaatst. Anders gezegd het gevoel leeft dat de regeldruk op de eilanden sinds 10 - 10 - 10 is toegenomen.

Bevindingen Er zijn drie onderwerpen die wat betreft regelgeving tot veel discussie leiden. Het gaat bij alle vier de onderwerpen om nieuwe wetgeving, namelijk:

- *De Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES (VromBES), inclusief het concept Inrichtingen- en activiteitenbesluit*. Deze wet en besluit zijn grotendeels nog niet in werking getreden. Kernprobleem is het ambitieniveau van de VromBES. De wet wordt door de eilanden als potentieel te zwaar ervaren, hetgeen bijvoorbeeld voor bedrijven op de eilanden negatieve gevolgen zou kunnen hebben. Gezien de weerstand tegen de VromBES en het concept Inrichtingen- en activiteitenbesluit is inmiddels de afspraak gemaakt dat er een door het Rijk en de eilanden gezamenlijk gedragen implementatieplan komt (zie hoofdstuk 3).
- *Het financieel toezicht op de eilanden en het toezicht op de personeelsaanstellingen en –besluiten*. Dit toezicht is geregeld in de FinBES respectievelijk de WolBES. Het betreft in beide gevallen toezicht dat er in Europees Nederland niet of niet op die manier is voor gemeenten. Er is begrip bij de eilanden voor de redenen van instellen van dit toezicht. De vraag is echter hoe lang dit toezicht nog in stand blijft. Toezicht is een onderwerp reeds benoemd voor de staatkundige evaluatie. Dit onderwerp zou naar voren gehaald kunnen worden, omdat beide vormen van toezicht als belemmerend worden ervaren en omdat de redenen voor dit toezicht inmiddels niet of minder sterk aanwezig zijn (zie hoofdstuk 6).
- *Consistentie FinBES* In de FinBES is geen relatie gelegd tussen de reikwijdte van het financieel toezicht, de zwaarte van het instrumentarium van het verticale toezicht en het instrumentarium voor horizontale controle. Kernvraag is of het doel van het toezicht door het Cft het voorkomen van financiële tekorten is of het zorgdragen voor een goed financieel beheer van de eilanden. Het antwoord op deze vraag bepaalt wat een passende invulling van het verticale financiële toezicht is. Dit heeft weer gevolgen voor de eigen verantwoordelijkheid van de openbare lichamen en met het financieel instrumentarium van de eilanden. Dit omdat in het algemeen geldt: hoe meer verticaal toezicht hoe minder horizontale controle nodig is en omgekeerd.

- *Enkele nieuwe verplichtingen, zoals de rekenkamer en de ombudsman*. Over deze verplichtingen wordt verschillend gedacht door de eilanden. Daarbij zijn de volgende punten van belang:
    - het financiële instrumentarium is voor alle drie eilanden gelijk, terwijl de onderlinge verschillen tussen de eilanden groot zijn. Zo is het inwoneraantal van Bonaire acht maal groter dan van Saba. Het is de vraag of het instrumentarium op de drie eilanden gelijk zou moeten zijn.
    - een aantal verplichtingen, zoals de ombudsfunctie en de rekenkamer, zou pragmatischer vormgegeven kunnen worden. Het gaat dan met name om verplichtingen waarbij onafhankelijkheid een rol speelt. Het waarborgen van onafhankelijkheid brengt hoge kosten met zich mee. Het is de vraag of dit altijd de moeite waard is.

Bij de technisch omgezette Antilliaanse wet- en regelgeving zijn twee bevindingen relevant. In de eerste plaats zijn enkele bepalingen verouderd. Deze bepalingen worden waar het noodzakelijk is gaandeweg aangepast. Dit leidt tot wetswijzigingen (zie hoofdstuk 7). In het sociaal domein is een enkele wet overbodig. Het gaat dan met name om de taak arbeidsparticipatie (zie hoofdstuk 4). Deze verouderde wetgeving wordt in de praktijk niet uitgevoerd en leidt daarom niet tot problemen. Deze wetgeving dient wel te worden opgeschoond. Echter, omdat er ook vragen zijn rond de taakverdeling bij deze taak (zie hieronder) kan dit opschonen beter bij de staatskundige evaluatie gebeuren.
In de tweede plaats is een deel van de omgezette Antilliaanse wet- en regelgeving nog niet geïmplementeerd. In die zin is deze wetgeving in de praktijk ook nieuw. Bij het implementeren van deze wetgeving ontstaan soms problemen (zie verder onder taakverlichting).

Tot slot, zijn er enkele onderwerpen waar discussie over is, maar die geen onderdeel zijn van dit onderzoek. Deze onderwerpen zouden bij de staatkundige evaluatie kunnen worden meegenomen. Het gaat dan om de onderwerpen armoedebestrijding, arbeidsparticipatie, werk- en verblijfsvergunningen en dualisering. De discussie bij de eerste twee onderwerpen richt zich vooral op de taakverdeling tussen Rijk en eilanden. Bij de werk- en verblijfsvergunningen gaat het wel om deregulering, maar betreft het een rijkstaak, waardoor we dit onderwerp niet hebben onderzocht. Bij dualisering gaat het om de vraag of de kosten van dualisering opwegen tegen de baten (beter bestuur) op de kleine eilanden. Dit hebben we niet onderzocht, omdat dualisering onderdeel uitmaakt van de juridische uitgangspunten van de staatkundige hervorming.

II.2 Mogelijkheden voor taakverlichting

Taakverlichting Taakverlichting kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. In dit onderzoek is taakverlichting gericht op de vraag of het duidelijk is welke wet- en regelgeving relevant is en of de interpretatie duidelijk is. Het gaat er dus praktisch gesproken om of het duidelijk is wat er moet gebeuren en of het duidelijk is wie wat moet doen.

Bevindingen Wat betreft taakverlichting hebben we drie vraagstukken gesignaleerd:

- Er is geen volledig overzicht (van zowel Rijks als eilandelijke zijde) op de wet- en regelgeving vanuit het Rijk en op de eilandelijke regelgeving.
- Veel taken kennen raakvlakken tussen Rijks en eilandelijke taken. Dit moet vaak nog uitkristalliseren. Voor enkele taken zou een taakverschuiving of net een andere taakindeling handiger zijn; dit kan zich geleidelijk aan ontwikkelen.
- Er wordt van Rijkszijde vooral gestuurd vanuit dossiers en niet vanuit integraliteit. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat alles even belangrijk is, wat weer leidt tot

implementatiedruk. Er is daarom vraag naar meer coördinatie. Het vraagstuk van coördinatie is een belangrijk vraagstuk voor de staatkundige evaluatie (zie verder onder III). Op korte termijn kan ons inziens de coördinatie echter ook al substantieel worden verbeterd, waardoor taakverlichting mogelijk is. Daarbij is een onderscheid in procescoördinatie en inhoudelijke coördinatie van belang:

- *Procescoördinatie*: hieronder valt het proces van bijvoorbeeld consultaties en veranderende wetgeving, maar ook de wijze waarop de eilanden met bijvoorbeeld juridische vragen bij het Rijk terecht kunnen.
- *Inhoudelijke coördinatie*: het gaat dan om de inhoud van dossiers; wat is de prioriteitstelling, wie doet wat wanneer en wie draagt de kosten? Dit vanuit het perspectief dat niet alles kan en zeker niet tegelijkertijd. Dit geldt voor de eilandelijke taken met name in het fysieke domein, waar een grote implementatieachterstand is. Inhoudelijk coördinatie zou bijvoorbeeld op het niveau van het sociale en fysieke domein

II.3 Mogelijkheden voor taakorganisatie

Taakorganisatie Een vraag die in de onderzoeksopdracht is gesteld is of er met een shared service organisatie bespaard kan worden. Deze vraag hebben we onderzocht door bij alle taken na te gaan of er vanuit de taak bezien schaaleffecten verwacht kunnen worden. Dit gegeven de specifieke omstandigheden van de eilanden. Het gaat dan met name om de afstand tussen de eilanden en het beperkt aantal gezamenlijke inwoners; de drie eilanden samen hebben nog geen 22.000 inwoners.

Bevindingen Er zijn vier hoofdredenen waarom gemeenten samenwerken: schaalvoordelen (dit speelt vooral bij “productietaken”, zoals bij de bijstand, belastingen en bedrijfsvoering), inhoudelijke afstemming (dit speelt bijvoorbeeld bij bovenregionale vraagstukken in de ruimtelijke ordening), specialistische kennis (daarbij staat het tegengaan van kwetsbaarheden in de personeelssamenstelling centraal) en onderhandelingspositie (voor inkoop of voor onderhandelingen met grote instellingen of overheden).
Voor de eilanden zijn de eerste twee reden niet of zeer beperkt relevant, omdat de gezamenlijke schaal van de eilanden nog steeds beperkt is en omdat de eilanden niet aan elkaar grenzen. Samenwerken vanwege specialistische kennis en onderhandelingspositie is tot bepaalde hoogte wel mogelijk op de eilanden. Het probleem van veel benodigde kennis en weinig mensen voor deze kennis speelt prominent bij de eilanden. Delen van kennis is echter niet altijd mogelijk, omdat het moet gaan om kennis die slechts enkele malen per jaar nodig is of die op afstand ingezet kan worden. Er zijn enkele mogelijkheden denkbaar op de eilanden. Zo zou bezien kunnen worden of een deel van de kennisfunctie bij vergunningen en toezicht en handhaving tot bepaalde hoogte gebundeld zou kunnen worden (zie verder onder III). Samenwerken voor een onderhandelingspositie kan relevant zijn voor onderhandelingen met bijvoorbeeld het Rijk. We denken dan bijvoorbeeld aan het consultatieproces (zie hoofdstuk 7).

Naast samenwerking tussen de eilanden kan er ook sprake zijn van samenwerking tussen het Rijk en de eilanden. Dit gebeurt bij diverse taken, zoals bij de belastingdienst; de belastingdienst kan ook taken voor de eilanden verrichten indien de eilanden daarom verzoeken. Daarnaast is er ook sprake van samenwerking bij het inhalen van achterstanden door de eilanden. Het kan dan gaan om inventarisaties en/of het maken van een plan van aanpak (bijvoorbeeld bij het archief, archeologie en publieke gezondheidszorg), bij investeringen (onderwijshuisvesting en luchthavens) en bij kennisontwikkeling (bijvoorbeeld bij veiligheid en de IJkwet). Ook deze vorm van samenwerking is reeds in ontwikkeling.

II.4 Mogelijkheden voor financiering van investeringen

Lenen De eilanden mogen niet lenen. Voor financiering van investeringen dienen de eilanden te sparen of kunnen ze een renteloze lening bij het desbetreffend departement aanvragen. In de onderzoeksopdracht is gevraagd stil te staan bij de vraag of dit systeem werkt en of er alternatieven zijn.

Bevindingen Het systeem van renteloze leningen functioneert in die zin dat er een mogelijkheid is tot lenen. Het risico op financiële tekorten bij de eilanden is daarbij minimaal. Het nadeel van het systeem is dat departementen bereid moeten zijn om te lenen, waarbij meespeelt dat ze het bedrag in één keer uitlenen en dit bedrag over meerdere jaren terugkrijgen. Door een kasschuif kan ook het uit te lenen bedrag over meerdere jaren worden uitgesmeerd, waardoor het nadeel minder prominent wordt. De eilanden blijven in de kern afhankelijk van de lening-bereidheid van de afzonderlijke departementen. De eilanden ervaren het proces van het aanvragen van renteloze leningen tot nu toe als moeizaam en traag.

Er zijn diverse alternatieven die enige middelen zouden kunnen genereren, zoals samenwerkingen met strategische partners (bedrijfsleven, maatschappelijke of culturele instellingen). Dit kan bijdragen – en draagt al bij in de praktijk - maar zal waarschijnlijk niet de dominante financieringsbron worden.

Voor de dominante financieringsbron zijn er alternatieven voor het huidige systeem van renteloze leningen. De meest voor de hand liggende alternatieven zijn commercieel lenen, lenen met garantie en een fonds van de rijksoverheid. Bij de laatst genoemde mogelijkheid gaat het erom dat de eilanden kunnen lenen van een fonds, gevoed door middelen van meerdere departementen. Dit maakt minder afhankelijk van een specifiek departement.
Deze alternatieven hebben hun eigen voor- en nadelen en voorwaarden. Zo is commercieel lenen duurder en meer risicovol. Een fonds is minder risicovol, maar vergt wel bereidheid van departementen tot het leveren van een bijdrage. De keuze tussen de voor- en nadelen van de mogelijkheden is een beleidsmatige keuze. Volledigheidshalve merken we hier op dat bovenstaande vooral betrekking heeft op "reguliere" investeringen en niet of minder op investeringen in achterstallig onderhoud of ontwikkelingen. De reden hiervoor is dat middelen voor deze laatst genoemde investeringen veelal niet terugbetaald kunnen worden, omdat de berekeningen voor de vrij uitkeringen geen inhaalslagen voor achterstallig onderhoud bevat. Bij achterstallig onderhoud gaat het daarom eerder om bijzondere uitkeringen of andere wijzen van middelen verstrekken dan om lenen.

Ook voor de collectieve sector (dat zijn "derde partijen" waarmee de openbare lichamen een bestuurlijke en financiële relatie hebben) geldt praktisch gesproken een leenverbod. De reden hiervoor is voorkomen dat de openbare lichamen lenen via derde partijen. Voor dit verbod merken wij op dat de definitie van de collectieve sector, het leenverbod en de mogelijkheden voor ingrijpen indien het verbod wordt overschreden niet optimaal is vormgegeven. Er is een risico dat de regels onnodig te streng zijn en er is een risico dat tekorten oplopen zonder dat dit strijdig is met de wet. We geven in overweging de wetgeving op dit punt aan te passen. Of dit, gezien de schaal van de eilanden, noodzakelijk wordt bevonden is een beleidsmatige keuze (zie hoofdstuk 8).

III De voorstellen op hoofdlijnen

Quick wins Echte quick wins in de zin van door het schrappen van regel x kan y worden bespaard hebben we niet gevonden.

Vóór de staatkundige evaluatie Enkele voorstellen die wel voordeel opleveren, ten minste in de zin van tijdsbesparing en meer resultaat zijn:

- *Overzicht op wet- en regelgeving*: door de wettendatabank bij het Rijk anders in te richten en de regelgeving van de eilanden op te schonen en te digitaliseren.
- *Juridische loketfunctie* voor de eilanden: dat is één punt waar de eilanden met vragen terecht kunnen en waarvandaan een eenduidig antwoord wordt gegeven. De essentie is dat als er iets onduidelijk is dit vanuit één punt kan en wordt uitgezocht. Onduidelijkheden, die nu nog wel eens lang kunnen aanhouden, worden vlotter opgelost. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen rechtstreeks contact tussen eilanden en departementen meer zou zijn.
- *Procescoördinatie*: dat is één kader voor veranderingen in wetgeving, één overzicht van geplande veranderingen en een gestroomlijnd consultatieproces. Dat laatste wil zeggen dat de consultaties vanuit één punt plaatsvinden (bijvoorbeeld het juridische loket en dat er duidelijke procesafspraken zijn voor verschillende soorten consultaties, zoals beleidsmatige consultaties en technische consultaties.
- *Inhoudelijk coördinatie*: per domein zou een overzicht op hoofdlijnen van welke taken wanneer te implementeren, met welke middelen en door wie wenselijk zijn. Voor het fysieke domein geldt dat een implementatieplan voor ten minste de VromBES en toezicht en handhaving per eiland wenselijk is. Daarbij is een heldere prioriteitstelling van wezenlijk belang. Daarbij hoort ook een verkenning van de mogelijkheden voor een gebundelde ontwikkeling van kennis voor toezicht en handhaving. Wat betreft het sociale domein zou de huidige overleg opzet (de DG-tafel) kunnen worden uitgebreid met alle onderwerpen van het sociale domein, zodat een vollediger en samenhangender beeld ontstaat.
- *Samenwerking tussen de eilanden* De eilanden zouden hun onderhandelingspositie kunnen versterken door bijvoorbeeld een gezamenlijke juridische functie in te richten. Overweging daarbij is deze functie vanuit Den Haag te doen plaatsvinden. Daarnaast is een prioriteitstelling van de eilanden zelf uiteraard van belang. Dit gebeurt nu via de ontwikkelingsplannen. Dit zou in volgende fasen van de transitie gecontinueerd kunnen worden.

Een deel van bovenstaande voorstellen is niet nieuw; er zijn ontwikkelingen in deze richting. Deze ontwikkelingen zouden echter integraler, sneller en doortastender kunnen worden opgepakt. Waarbij het ook belangrijk is dat de voorstellen niet worden gezien als eenmalig, maar als structureel. Concreet:
- met bovenstaande voorstellen kan per direct worden begonnen; er zijn geen belemmeringen in wet- en regelgeving voor deze voorstellen. Snel beginnen is wenselijk, omdat de onderliggende problemen al enige tijd spelen en omdat bij snel beginnen de eerste resultaten bij de staatkundige evaluatie kunnen worden meegenomen.
- het Ministerie van BZK is het voor de hand liggend departement voor de eerste drie voorstellen. De inhoudelijke coördinatie van het fysieke domein ligt bij de departementen van I&M, EZ, V&J, BZK (ruimtelijke ordening) en VWS. De inhoudelijk coördinatie van het sociale domein ligt bij de departementen van SZW, OCW, VWS, BZK (wonen) en EZ (economie). Het laatste voorstel is aan de openbare lichamen.
- inhoudelijke uitspraken over wat er in een implementatieplan fysiek domein zou moeten staan, zoals wat kan minder en wat moet, doen wij expliciet niet. Dergelijke uitspraken vergen een inhoudelijke afweging in overleg met diverse specialisten.

Voorbereiding op de staatkundige evaluatie Er is een aantal onderwerpen dat samenhangt met de staatkundige evaluatie en dat daar ook reeds voor geagendeerd is. Deze onderwerpen kunnen al voor de evaluatie worden vormgegeven, zodat ze bij de evaluatie kunnen worden afgehecht. Het Ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de WolBES en FinBES en is daarmee het departement dat zorg kan dragen voor de uitwerking van deze voorstellen. Het gaat dan om:

- Het toezicht op *personeelsaanstellingen* vervangen door een systeemcontrole (controle op het personeelsbestand door het Cft). Eventueel aangevuld met een steekproefsgewijze controle.
- Bezien of bij geen problemen het financieel *begrotingstoezicht* kan worden verminderd tot het financieel begrotingstoezicht, zoals dat in Europees Nederland gangbaar was voor 1995 (preventief begrotingstoezicht). In ieder geval zou de wijze van rapporteren efficiënter kunnen (tweejaarlijks, zoals gangbaar is bij gemeenten in plaats van vierjaarlijks). Ook dient de reikwijdte van het toezicht van het Cft te worden bepaald.
- Bepalen welke *financiële instrumenten* (inclusief de rekenkamer) wel en welke niet bijdragen aan het financieel inzicht van de eilanden: dit kan per eiland verschillen. Dit in samenhang met het vorige punt.
- Bezien of voor enkele *verplichtingen* pragmatische oplossingen acceptabel zijn, zoals voor de ombudsman, de rekenkamer en eventueel ook voor toekomstige verplichtingen, zoals de commissie bescherming persoonsgegevens. Een mogelijkheid voor een pragmatische vormgeving is de ombudsfunctie niet volledig van de overheid onafhankelijk te beleggen, maar bijvoorbeeld bij het Cft of de Rijksvertegenwoordiger te beleggen.

Onderwerpen staatkundige evaluatie Onderwerpen die bij de staatkundige evaluatie een plek zouden kunnen krijgen zijn:

- De *bestuurlijke verhoudingen*. Het gaat dan, vanuit dit onderzoek bezien, om de vraag hoe een effectievere coördinatie tot stand te brengen. Op hoofdlijnen gaat het dan om twee opties (zie hoofdstuk 7). Een optie is dat de Rijksvertegenwoordiger een zwaardere coördinerende rol krijgt[1]. Een andere optie is deze rol juist meer bij de departementen, of het Ministerie van BZK als coördinerend departement, te beleggen. Waarbij het een vraag is of deze rol in Den Haag of juist op de eilanden vorm zou moeten krijgen. Ongeacht de opties is het van belang dat de verantwoordelijkheidsverdeling en de bevoegdheden passend zijn. Het gaat daarbij vooral om het beleggen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het vraagstuk van coördinatie is een belangrijk vraagstuk voor de staatkundige evaluatie. De mate waarin tussen nu en de staatkundige evaluatie de coördinatie op de domeinen effectiever wordt zou bij de beantwoording van dit vraagstuk een rol kunnen spelen.
- Er zijn diverse voorstellen die de taken en rol van de *Rijksvertegenwoordiger* of het *Cft* betreffen. Voor beide zou daarom moeten worden bezien of taken en rollen nog consistent en efficiënt zijn. Omdat dit afhangt van diverse te maken keuzen kunnen we daarvoor geen voorstel doen; dit is een onderwerp van de staatkundige evaluatie.
- Op wetgevingsterrein kunnen enkele mogelijkheden worden bezien voor een efficiëntere *vormgeving* van de wetgeving. Belangrijk daarbij zijn de ervaringen met de taken waar raakvlakken zijn tussen Rijks en eilandelijke taken. Aan de hand van de ervaringen zou deze taakverdeling kunnen worden verbeterd. Ook kan bezien worden of toezichtsbepalingen kunnen worden geharmoniseerd (al dan niet via de Algemene wet bestuursrecht). Voor internationale normen zou onderzocht kunnen worden of vaker gebruik gemaakt zou kunnen worden van USA-normen in plaats van EU-normen. Dit vanwege de geografische oriëntatie van de eilanden. Hierbij speelt telkens de vraag of de

[1] Advies van de Raad van State inzake de derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen, 20 december 2012.

winst van deze veranderingen opweegt tegen de kosten van de veranderingen. De mogelijkheden zijn uiteraard ook afhankelijk van de vraag of en hoe de Antilliaanse wetgeving de basis van het wettelijk stelsel blijft of dat Europees - Nederlandse wetgeving belangrijker wordt.
- De taakverdeling voor armoedebestrijding en arbeidsparticipatie tussen Rijk en eilanden wordt door de eilanden ter discussie gesteld, evenals het nut van dualisering op de (kleinere) eilanden. Wat betreft de rijkstaken wordt de uitvoering van de procedure van het verstrekken van verblijfs- en werkvergunningen als onnodig ingewikkeld en onduidelijk ervaren.

Noties staatkundige evaluatie Behalve inhoudelijk onderwerpen willen wij drie noties meegeven voor de staatkundige evaluatie:
- *Differentiatie* Veel regels zijn gelijk voor de eilanden. Dat is op het niveau van taken, zoals onderwijs, afval, natuurbeheer en –bescherming voor de hand liggend; op dit niveau zijn alle taken voor de drie eilanden relevant. De wijze van vormgeving van taken hoeft echter niet gelijk te zijn. De verschillen tussen de eilanden, qua inwoneraantal, ligging, klimaat en bodem, kunnen daarvoor te groot zijn.
- *Integraliteit* Ook bij de staatkundige evaluatie is inhoudelijke samenhang van belang; de samenhang binnen het sociale en binnen het fysieke domein zou ons inziens voorop dienen te staan. Het risico is dat er, zoals bij de huidige werkwijze, ook bij de staatkundige evaluatie teveel vanuit dossiers wordt gekeken en te weinig vanuit samenhang.
- *Incomptabiliteit* De nadruk ligt bij diverse bestuurlijke onderwerpen regelmatig op onafhankelijkheid, het niet verenigbaar zijn van bepaalde rollen of het voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling. Dit om de integriteit te waarborgen. Indien daarbij het Europees - Nederlandse perspectief wordt gehanteerd kan dit erg complex en/of duur worden. Het is een gegeven dat de eilanden weinig inwoners hebben, ver uit elkaar liggen en ver van Europees Nederland liggen. Niet alle rollen of taken kunnen daarom uit elkaar worden gehaald en/of de kosten van functiescheiding wordt erg duur. Een prioriteitstelling voor taken of rollen waarbij onafhankelijk echt noodzakelijk is en wat ook wat minder kan is voor een balans tussen kosten en baten nodig.

IV De besparingen op hoofdlijnen

Voor het in beeld kunnen brengen van mogelijke besparingen is het van belang wat bekend is over de uitgaven. Voor dit onderzoek zijn drie soorten uitgaven van belang:
- *Vrije uitkering* De eilanden ontvangen een vrije uitkering. Deze is gebaseerd op het referentiekader Caribisch Nederland, waarin 44 eilandelijke taken in kaart zijn gebracht. Voor deze taken zijn gemiddelde uitgaven berekend. Uitgangspunt is dat de eilanden met deze middelen de taken zouden moeten kunnen uitvoeren. In het referentiekader is een ondergrens en een bovengrens berekend. Deze grenzen geven de bandbreedten van het voorzieningenniveau. In het kabinetsstandpunt van 8 juni 2012 is gekozen voor de ondergrens. De referentiekaderberekeningen zijn gebaseerd op gemiddelden en niet op werkelijke kosten. Dit betekent dat de wijze waarop de eilanden specifieke taken uitvoeren geen gevolgen heeft voor de berekeningen in het referentiekader.
- *Rijksuitgaven* De uitgaven voor de rijkstaken voor Caribisch Nederland zijn in de bijlage bij de begroting van het BES-fonds opgenomen. Diverse ambtelijke kosten van bijvoorbeeld coördinatie in Den Haag zijn niet in beeld. Deze kosten zijn geaggregeerd opgenomen op de rijksbegroting of maken onderdeel uit van de kosten van de rijkstaken.

- *Overige* Er zijn andere kosten die een relatie hebben met de eilandelijke taken. Het gaat dan om de kosten van het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het bureau van de Rijksvertegenwoordiger.

Hieronder bespreken we de mogelijke besparingen per soort uitgave. In tabel 1 geven we een overzicht van de onderzoeksvragen, de voorstellen en de bijbehorende besparingen.

Vrije uitkering Drie voorstellen raken de vrije uitkering. Het gaat dan om de voorstellen betreffende de coördinatie vanuit het fysieke domein, het financiële toezicht en toezicht op de personeelsaanstellingen en de ombudsfunctie en rekenkamer.

Fysiek domein Voor de VromBES (afval, milieu, toezicht en handhaving) wordt een implementatieplan gemaakt. Ons voorstel is dit plan en de overall coördinatie uit te breiden naar het fysiek domein; in ieder geval zou de taak toezicht en handhaving erbij dienen te worden betrokken. Daarmee bedoelen we ook alle taken vanuit andere wetten dan de VromBES.
Aan de hand van het implementatieplan kunnen de kosten voor deze taken worden herberekend. Dit omdat dan het voorzieningenniveau opnieuw wordt bepaald. Het betreft taken waarin relatief veel middelen omgaan. In de ondergrens gaat het om $ 10,5 miljoen (afval $ 2,7 miljoen, milieu $ 3.1 miljoen en toezicht en handhaving $ 4,7 miljoen). In de bovengrens gaat het om $ 15,4 miljoen (afval $ 3,3 miljoen, milieu $ 6,2 miljoen en toezicht en handhaving $ 5,9 miljoen).
De berekening van de ondergrens van het referentiekader is gebaseerd op het gemiddelde van gemeenten en niet op de specifieke berekeningen voor de VromBES. Deze laatste berekening is opgenomen in de bovengrensberekening van het referentiekader. Het gemiddelde vanuit Europees – Nederlandse gemeenten is lager, omdat milieumaatregelen bij gemeenten reeds decennia geleden zijn gestart. Hierdoor zijn de kosten nu op een relatief laag structureel niveau. De eilanden hebben een achterstand waardoor, naast diverse incidentele kosten, ook de structurele kosten hoger liggen (zie het referentiekader Caribisch Nederland). Het is daarom niet per definitie zo dat een vereenvoudiging van de VromBES tot een besparing op de vrije uitkering leidt.
Wat betreft de herberekening van de kosten van de taak toezicht en handhaving in het fysieke domein merken we op dat dit aansluit bij de opmerking in het referentiekader dat de kosten voor de taak toezicht en handhaving lastig zijn in te schatten, omdat de taken sterk in ontwikkeling zijn en deels anders zijn georganiseerd dan in Europees Nederland. In het referentiekader wordt daarom voorgesteld gedurende de eerste jaren aandacht te besteden aan de ontwikkeling van deze taak en de kosten ervan.
Van belang bij dit voorstel is dat het ook gaat om (het voorkomen van) kosten voor bedrijven. Dit is voor de eilanden een van de grootste zorgen.

Financieel toezicht en toezicht op de personeelsaanstellingen De voorstellen voor, vermindering van het financiële toezicht en het toezicht op de personeelsaanstellingen en voor een meer op maat gesneden financieel instrumentarium voor de eilanden, leiden ertoe dat de eilanden minder tijd aan deze taken kwijt zijn. Het zal echter niet veel minder zijn, omdat een adequaat personeelsbeleid en –uitvoering en een adequate financiële administratie en control wezenlijk zijn. Het grootste voordeel is dat de taken in principe meer gericht op de eigen organisatie kunnen worden uitgevoerd. De taken waar het in deze voorstellen om gaat vallen qua kostenberekening onder bedrijfsvoering. Bedrijfsvoering is in de vrije uitkering berekend als percentage. Een verandering van instrumentarium heeft geen effect op de berekening, omdat het geen verandering van taak betreft.

Ombudsfunctie en commissies Bij het voorstel om de ombudsfunctie en toekomstige commissies pragmatisch vorm te geven gaat het met name om besparingen op toekomstige kosten. Voor de ombudsfunctie is in het referentiekader in de ondergrens € 0,40 per inwoner (bijdrage van

gemeenten in Europees Nederland opgenomen); dat is minder dan € 9.000 voor de drie eilanden samen[2]. Uitgangspunt bij de berekening was dat de kosten "gedeeld" werden met Europees Nederland. De werkelijke kosten van de ombudsfunctie zijn, afhankelijk van de gekozen constructie hoger of veel hoger.
Iets vergelijkbaars kan gaan gelden voor de rekenkamer en voor diverse commissies (al dan niet rijkstaken). Voor de rekenkamer is in het referentiekader in de ondergrens € 44.000 (eveneens exclusief reiskosten) opgenomen. Een pragmatische oplossing (zoals commissies plaatsen bij de Rijksvertegenwoordiger of het Cft) kan toekomstige kosten besparen.
Bij de berekening van de ondergrens was het pragmatische vormgeven van de taken het uitgangspunt. Met het daadwerkelijk pragmatisch vormgeven van taken worden deze taken conform de ondergrensberekening vormgegeven.

Coördinatiekosten Enkele voorstellen hebben gevolgen voor de coördinatiekosten. Het tot stand brengen van meer overzicht op wet- en regelgeving kost met name een eenmalige inspanning. Het bijhouden zou niet tot meer inspanning moeten leiden. Het overzicht zelf levert winst op in de zin van tijdsbesparing van iedereen die iets moet uitzoeken rond wet- en regelgeving. Ook levert het inzicht op; zonder overzicht is inzicht immers moeilijk.
Een effectievere proces- en inhoudelijke coördinatie brengt initieel een inspanning met zich mee. Daarnaast zijn er permanent kosten. Deze hoeven niet hoger te zijn dan de huidige kosten. Bovendien kan er veel tijdsbesparing zitten in een efficiënt proces. Deze tijdsbesparing is grotendeels ongrijpbaar. Voor de eilanden betekent het tijdsbesparing voor de eilandsecretarissen, hun ondersteuning en diverse managers, evenals bestuurders. De bespaarde tijd kan dan aan andere onderwerpen worden besteed, zoals zorgen dat stappen gezet kunnen worden naar een verdere ontwikkeling van taken. De winst is dus met andere woorden vooral gelegen in een hogere effectiviteit. Indien vanuit deze winst een sterkere onderlinge procesafstemming en wellicht juridische coördinatie zou kunnen plaatsvinden zou dit nog een extra stap kunnen betekenen.
Op rijksniveau geldt iets vergelijkbaars. Door een overzichtelijkere onderlinge afstemming kan op veel plekken tijd worden bespaard. Daarvan zou in theorie minimaal een juridisch loket bekostigd moeten kunnen worden. Complicatie daarbij is dat de kosten niet in beeld zijn en bovendien zijn verdeeld over diverse departementen.

Overige: bureau Rijksvertegenwoordiger en Cft Indien het financieel toezicht wordt beperkt tot preventief begrotingstoezicht (het begrotingstoezicht zoals dat bij gemeenten voor 1995 gangbaar was) en het toezicht op personeelsaanstellingen wordt beperkt tot een systeemtoezicht door het Cft dan bespaart dit fte's bij het Cft en het bureau Rijksvertegenwoordiger. Het gaat niet om hele grote taken; ter indicatie kan worden gedacht aan in totaal twee fte. Omdat het hele takenpakket en rol van het Cft en het bureau Rijksvertegenwoordiger wordt herbezien bij de staatkundige evaluatie is dat het moment om een totaalbeeld van de besparingen voor beide instellingen te maken.

[2] Deze berekening is exclusief enkele algemene kosten, zoals reiskosten, deze zijn voor de hele taak, ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad, berekend in het referentiekader. Onder deze taak vallen de ombudsfunctie, rekenkamer, maar ook de griffie en de ondersteuning van de gezaghebber voor zijn taken.

Tabel 1.1 Overzicht beantwoording deelvragen onderzoeksopdracht

Deelvragen onderzoeksopdracht	Domein	Mogelijkheid	Besparing
1. Welke van de huidige eilandelijke taken kunnen eenvoudiger (en dus goedkoper) worden uitgevoerd door de openbare lichamen? Wat zijn hiervan de financiële gevolgen?	Fysiek domein	*Deregulering*: afval, milieu, toezicht en handhaving: gezamenlijk gedragen implementatieplan VromBES	- Een deel van de kosten van de VromBES slaat neer bij burgers en bedrijven. - Herberekening referentiekosten voor de relevante taken (afval, milieu, toezicht en handhaving). Deze kosten zijn nu in de ondergrens $ 10,5 miljoen en zijn gebaseerd op Europees - Nederlandse gemiddelden. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de VromBES. De bovengrens berekening is $ 15,4 miljoen. Daarbij is wel rekening gehouden met de VromBES.
		Taakverlichting: prioriteitstelling toezicht en handhaving en aanpalende taken (vergunningen, veiligheid, natuurbeheer en – behoud) samen met het implementatieplan VromBES.	Herberekening kosten voor de taak toezicht en handhaving en aanpalende taken nadat een implementatieplan is opgesteld.
		Taakorganisatie: bezien of de kennisfunctie voor de eilanden meer kan worden gebundeld; (samen met de voorgaande punten).	Zie voorgaande punten
		Staatkundige evaluatie: - Mogelijkheden voor harmonisering van de wet- en regelgeving bezien. - Mogelijkheden voor omgaan met internationale regels daar waar mogelijk bezien.	PM
	Sociaal domein	*Deregulering*: De wetten van Antilliaanse oorsprong voor arbeidsparticipatie zijn ten minste deels verouderd.	Geen besparingen, omdat de wetten niet dusdanig worden uitgevoerd.
		Taakverlichting: meer integraal vormgeven van overleg aan rijkszijde.	Zie onder vraag 2c
		Taakorganisatie: er zijn geen voor de hand liggende nieuwe samenwerkingsmogelijkheden voor het sociale domein.	-
		Staatkundige evaluatie: - de taakverdeling rond armoedebestrijding, arbeidsparticipatie	PM

Deelvragen onderzoeksopdracht	Domein	Mogelijkheid	Besparing
		en onderstand en aanpassing wetgeving (zie onder deregulering). - werk- en verblijfsvergunningen voor werknemers niet in dienst van werkgevers op de eilanden (rijkstaak).	
	Eilandsbrede taken	*Deregulering*: er zijn geen mogelijkheden voor deregulering gevonden.	-
		Taakverlichting: meer benutten van het systeem voor de bevolkingsadministratie (PIVA) via het geautomatiseerd gegevens aanleveren aan andere overheden (via PIVA-V); dit proces loopt reeds.	Het meer benutten van geautomatiseerde aanlevering van gegevens kan bij het Rijk besparingen opleren. Voor de eilanden is bij de berekening van de ondergrens van het referentiekader voor deze taak reeds van deze mogelijkheid uitgegaan.
		Taakorganisatie: Op korte termijn zijn geen grote besparingsmogelijkheden te verwachten van meer samenwerken.	-
	FinBES/WolBES	*Toezicht op de personeelsaanstellingen*: vervangen door systeemtoezicht via het financieel toezicht. Indien nodig kan er bijvoorbeeld steekproefsgewijs een vorm van controle plaatsvinden en/of kan een instrumentarium voor ingrijpen bij onregelmatigheden zorgen voor een pragmatischere invulling van dit toezicht.	- Dit voorstel bespaart arbeidsuren bij de Rijksvertegenwoordiger. Dit dient bezien te worden in totaal takenpakket Rijksvertegenwoordiger. - Dit voorstel bespaart tijd bij de eilanden. Het gaat dan vooral om doorlooptijd van personeelsaanstellingen. Bedrijfsvoering, is berekend als percentage in het referentiekader Caribisch Nederland. Bij dit percentage is geen rekening gehouden met extra taken vanuit toezicht op personeelsaanstellingen.
		Ombudsfunctie: pragmatischer vormgegeven door de taak niet bij een volledig van de overheid onafhankelijke instelling neer te leggen, maar bij een onderdeel van de rijksoverheid, zoals het Cft of de Rijksvertegenwoordiger.	In de ondergrensberekeningen van het referentiekader is uitgegaan van gemiddelde abonnementskosten per inwoner van gemeenten bij de Nationale Ombudsman. Het gaat dan om € 9.000, exclusief reiskosten, voor de drie eilanden samen. De huidige wijze van vormgeven voor de eilanden is vele malen

Deelvragen onderzoeksopdracht	Domein	Mogelijkheid	Besparing
			duurder en worden daarom nog door het Ministerie van BZK gedragen. De besparingen zijn substantieel.
		FinBES: - vereenvoudiging van het begrotingstoezicht (minder toezicht bij geen problemen) - heroverweging van het financiële instrumentarium (inclusief de rekenkamer); per eiland een passend instrumentarium bepalen - het doel van het Cft opnieuw bepalen Gezien de sterke onderlinge samenhang tussen deze onderwerpen doen wij hier verder geen voorstel voor.	- Afhankelijk van de invulling kan er tijd bij het Cft worden bespaard. Omdat het om een samenhangend geheel van voorstellen gaat kwantificeren we hier mogelijke besparingen niet. - Eveneens afhankelijk van de invulling wordt er bij de eilanden tijd, bespaard. Veel handelingen moeten evengoed worden uitgevoerd, maar kunnen gerichter worden op de eigen organisatie. Bedrijfsvoering is berekend als percentage in het referentiekader Caribisch Nederland. Bij dit percentage is geen rekening gehouden met extra taken vanuit toezicht op financiën - Wat betreft de rekenkamer is € 44.000 opgenomen in de ondergrensberekening in het referentiekader voor de drie eilanden samen.
		Staatkundige evaluatie: - dualisering zou heroverwogen kunnen worden vanwege de kleinschaligheid van met name Saba. - opnieuw bezien totaal aan taken en rol Cft en Rijksvertegenwoordiger, omdat diverse voorstellen hier invloed op hebben	PM
2a. Welke vereenvoudigingen leiden tot besparingen in het eilandelijke bestuurs- en ambtenarenapparaat?	Alle domeinen	Met name de voorstellen in het fysieke domein en voor de WolBES en FinBES kunnen tijd besparen voor de eilanden, zowel ambtelijk als bestuurlijk.	Voor de relevante taken in het fysiek domein kan de vrije uitkering worden herberekend, omdat het voorzieningenniveau opnieuw wordt bepaald. De taken voor de FinBES en WolBES zijn als percentage bepaald, waarbij geen rekening is

Deelvragen onderzoeksopdracht	Domein	Mogelijkheid	Besparing
			gehouden met de extra toezichtstaken.
2b. In hoeverre kan een shared service organisatie leiden tot verdere besparingen?	Alle domeinen	Er is een beperkt aantal mogelijkheden voor de eilanden om onderling samen te werken. Het gaat dan om: - meer delen van de kennisfunctie bij toezicht (zie onder fysiek domein) - delen juridische functie (zie verder onder 2c).	De kennisfunctie maakt deel uit van de inhoudelijke coördinatie van het fysieke domein (zie bij vraag 1). De juridische functie zou deels nieuw zijn en is daarom geen directe besparing, maar hangt samen met de voorstellen onder 2c.
2c. Welke vereenvoudigingen in de eilandelijke taken leiden ook tot besparingen vanuit rijkszijde?	Fysiek domein	Het implementatieplan voor het fysieke domein en de inhoudelijke coördinatie kan implicaties hebben voor de rijkstaken (bijvoorbeeld verschuiven van taken tussen Rijk en eilanden).	PM
	Wettelijk stelsel	- Overzicht: wetten-databank anders inrichten bij Rijk en regelgeving eilanden opschonen en digitaliseren - Een juridische loketfunctie bij het Rijk voor de eilanden. - Consultatieproces stroomlijnen - Inhoudelijke coördinatie op het sociale en het fysieke domein. - Samenwerking tussen de eilanden ter versterking van de onderhandelingspositie	De huidige kosten (bij het Rijk) zijn niet in beeld. Besparingen zijn daarom niet aan te geven. Dat laat onverlet dat de besparingen substantieel kunnen zijn.
		Staatkundige evaluatie: vormgeving van de bestuurlijke verhoudingen.	PM
3. Welke van de geïnventariseerde taakverlichtingen en dereguleringen zijn relatief eenvoudig te realiseren, en welke betreffen meer complexe vereenvoudigingen?	Quick wins	-	
	Eenvoudig	De voorstellen voor overzicht, juridische functie, consultatieproces en inhoudelijke coördinatie vergen geen wetswijziging en kunnen daarom direct worden opgepakt.	
	Meer complex	De voorstellen voor de FinBES en WolBES kunnen worden voorbereid voor de staatkundige evaluatie. Implementatie vergt aanpassing van wetgeving.	
	Staatkundige evaluatie	De diverse punten bij vraag 1 en 2c genoemd onder staatkundige evaluatie.	
4. In hoeverre functioneert het wettelijk kader rondom	FinBES	Het systeem van renteloze leningen functioneert in die zin dat er een mogelijkheid is tot lenen. Het risico op financiële tekorten bij de eilanden is daarbij minimaal. Het nadeel van het systeem is dat departementen bereid	

Deelvragen onderzoeksopdracht	Domein	Mogelijkheid	Besparing
lenen en kapitaaldienst voor de openbare lichamen? Welke aanpassingen zijn denkbaar om dit kader te optimaliseren?		moeten en kunnen zijn om te lenen. Alternatieven voor het huidige systeem van renteloze leningen zijn commercieel lenen, lenen met garantie en een fonds van de rijksoverheid. Bij de laatst genoemde mogelijkheid gaat het erom dat de eilanden kunnen lenen vanuit een fonds, gevoed door meerdere departementen in plaats van een individueel departement. Dit maakt minder afhankelijk van een specifiek departement. Deze alternatieven hebben hun eigen voor- en nadelen en voorwaarden. Zo is commercieel lenen duurder en meer risicovol. Een fonds is minder risicovol, maar vergt wel bereidheid van departementen tot het leveren van een bijdrage. De keuze tussen de mogelijkheden, de voor- en nadelen is een beleidsmatige keuze. Ook voor de collectieve sector geldt praktisch gesproken een leenverbod. De reden hiervoor is te voorkomen dat de openbare lichamen lenen via derde partijen. Voor dit verbod merken wij op dat de definitie van de collectieve sector, het leenverbod en de mogelijkheden voor ingrijpen indien het verbod wordt overschreden niet optimaal is vormgegeven. Er is een risico dat de regels, onnodig te streng zijn, en er is een risico dat tekorten oplopen zonder dat dit strijdig is met de wet. We geven in overweging de wetgeving op dit punt aan te passen. Of dit, gezien de schaal van de eilanden, noodzakelijk wordt bevonden is een beleidsmatige keuze.	

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat een samenvatting van de onderzoeksopdracht. In hoofdstuk 2 geven we aan hoe we de wet- en regelgeving voor de eilandelijke taken hebben onderzocht op mogelijkheden voor deregulering, taakverlichting en taakorganisatie.

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 bespreken we de eilandelijke taken voor het fysieke domein, het sociale domein en de eilandsbrede taken. We gaan daarbij telkens achtereenvolgens in op mogelijkheden voor deregulering, taakverlichting en taakorganisatie.
In hoofdstuk 6 staan de systeemwetten, dat is de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES), centraal. Dit omdat deze wetten veel specifieke bepalingen bevatten die, omdat het systeemwetten betreft, een vaak terugkerende impact kunnen hebben.
In hoofdstuk 7 gaan we in op het wettelijk stelsel. Dit is vooral van belang omdat sommige bevindingen voor de eilandelijke taken niet alleen op een specifieke taak betrekking hebben, maar op meer of alle taken.
De hoofdstukken 3 tot en met 7 sluiten we telkens af met een totaalbeeld, waarbij we ingaan op de mogelijkheden voor besparingen.

In het laatste hoofdstuk staan we stil bij enkele specifieke vragen gesteld in de onderzoeksopdracht. Het gaat dan om het stelsel voor lenen voor de openbare lichamen en voor de collectieve sector en om de mogelijkheden voor samenwerking tussen de eilanden of tussen de eilanden en het Rijk.

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1 Aanleiding onderzoek en onderzoeksopdracht

Begin 2013 is IdeeVersa in opdracht van het Ministerie van BZK gestart met het onderzoek "Taakverlichting en deregulering BES-eilanden". Het doel van het onderzoek is na te gaan of de eilandelijke taken eenvoudiger gemaakt kunnen worden en of daarmee besparingen kunnen worden gerealiseerd.
In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de aanleiding voor het onderzoek. Vervolgens lichten wij de onderzoeksvragen en de randvoorwaarden voor het onderzoek toe.

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Sinds 10 oktober 2010 zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen. Zij functioneren als bijzondere gemeenten binnen Nederland en krijgen een vrije uitkering uit het BES-fonds. Met de vrije uitkering en de eilandelijke inkomsten dienen de eilanden in staat te zijn de eilandelijke taken uit te voeren.

Naar de hoogte van de vrije uitkering in relatie tot de eilandelijke taken is een referentiekaderonderzoek gedaan. Dat onderzoek heeft geleid tot een structurele verhoging van de vrije uitkering. In het kabinetsstandpunt over het referentiekader Caribisch Nederland van 8 juni 2012 wordt een onderzoek naar taakverlichting en deregulering BES-eilanden aangekondigd naar de vraag welke vormen van taakverlichting en deregulering denkbaar en wenselijk zijn, alsmede welke besparingen daarmee te realiseren zijn. Dit omdat de vraag is opgekomen of de openbare lichamen door de nieuwe wet- en regelgeving sinds de transitiedatum voor hoge (administratieve en/of financiële) lasten zijn geplaatst.

1.2 Onderzoeksopdracht en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek taakverlichting en deregulering is te onderzoeken of de eilandelijke taken eenvoudiger (en dus naar verwachting goedkoper) gemaakt kunnen worden. Het gaat primair om de huidige eilandelijke taken. De taakverdeling tussen Rijk en openbaar lichaam is leidend.

De *centrale onderzoeksvraag* is: *Welke vormen van taakverlichting en deregulering zijn denkbaar en welke besparingen zijn daarmee te realiseren?*

Daarbij worden de volgende *deelvragen* uitgewerkt:

1. Welke van de huidige eilandelijke taken kunnen eenvoudiger (en dus goedkoper) worden uitgevoerd door de openbare lichamen? Wat zijn hiervan de financiële gevolgen?
2. Welke vereenvoudigingen leiden tot besparingen in het eilandelijke bestuurs- en ambtenarenapparaat? In hoeverre kan een shared service organisatie leiden tot verdere besparingen? Welke vereenvoudigingen in de eilandelijke taken leiden ook tot besparingen vanuit rijkszijde?

3. Welke van de geïnventariseerde taakverlichtingen en dereguleringen zijn relatief eenvoudig te realiseren, en welke betreffen meer complexe vereenvoudigingen?
4. In hoeverre functioneert het wettelijk kader rondom lenen en kapitaaldienst voor de openbare lichamen? Welke aanpassingen zijn denkbaar om dit kader te optimaliseren?

Het *resultaat* van het onderzoek is een onderbouwd, overzichtelijk en gemakkelijk hanteerbaar rapport met antwoord op bovenstaande vragen. Het rapport bevat voorstellen voor vereenvoudigingen met een schatting van de bedragen die de eilanden en eventueel de departementen kunnen besparen. De bedragen worden daar waar mogelijk gekwantificeerd en anders worden de bedragen benaderd. De voorstellen worden ingedeeld naar de mate waarin ze eenvoudig of complexer te realiseren zijn. Het onderzoek kan daarom “quick wins” opleveren, evenals een bouwsteen voor de staatkundige evaluatie van de openbare lichamen in 2015.

1.3 Randvoorwaarden onderzoek

Voor het onderzoek is door de opdrachtgever een aantal kaders en aandachtspunten geformuleerd.

Kaders zijn:

- De huidige eilandelijke taken, zoals geïnventariseerd in het referentiekader Caribisch Nederland. Het betreft zowel de wettelijk verplichte taken als de taken die de eilanden in de praktijk uitvoeren. Daar waar nodig worden de taken verder uitgewerkt.
- De in het referentiekader berekende referentiekosten. Het gaat dan om de referentiekosten voor de ondergrens. Daar waar nodig worden de kosten verder uitgewerkt.
- De huidige taakverdeling tussen de openbare lichamen en het Rijk. De vraag of centralisatie of decentralisatie goedkoper kan zijn, is geen voorwerp van het onderzoek.
- Daar waar het gaat om administratieve lasten betreft het *interbestuurlijke* administratieve lasten. De administratieve lasten voor burgers en bedrijven blijven buiten beschouwing.

Aandachtspunten In principe worden alle wetten en regelgeving van het Rijk met betrekking tot de openbare lichamen bezien, maar wel dusdanig dat het onderzoek behapbaar blijft en dat de belangrijkste winstpunten worden meegenomen. Daarbij zijn aandachtspunten dat:

- Een zwaartepunt kan liggen bij de verplichte taken, omdat vrije taken gepaard gaan met minder wetgeving.
- Er diverse kapitaalintensieve taken zijn, waardoor het belangrijk is wet- en regelgeving met betrekking tot de kapitaaldienst en leenopties mee te nemen.
- Ook de systeemwetten (WolBES en FinBES) worden meegenomen in het onderzoek.
- Interviews met departementen en de eilanden een startpunt voor de afbakening kunnen zijn.

Hoofdstuk 2 Onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk geven wij aan hoe we de wet- en regelgeving voor de eilandelijke taken van Caribisch Nederland hebben onderzocht op mogelijkheden voor deregulering en taakverlichting. Dit omdat deregulering en taakverlichting op diverse manieren kunnen worden gedefinieerd en onderzocht. Wij hebben de onderzoeksmethode afgeleid van de context van het onderzoek, dat is de staatsrechtelijke positie van de eilanden en het wettelijk stelsel. Dit omdat dit onderzoek in lijn dient te zijn met zowel de uitgangspunten van het wettelijk stelsel en met de legislatieve terughoudendheid en de staatkundige evaluatie in 2015. In paragraaf 2.1 beschrijven we daarom deze context. In paragraaf 2.2 gaan we in op de opzet van het onderzoek. We sluiten het hoofdstuk af met het onderzoeksproces.

2.1 De staatsrechtelijke positie van de eilanden en het wettelijk stelsel

Sinds 10 oktober 2010 zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen. Hieronder beschrijven we wat de status van openbaar lichaam inhoudt, welke wetgeving geldt voor de eilanden en wat de afspraken zijn rond de wetgeving.

2.1.1 Staatsrechtelijke positie eilanden

Openbaar lichaam Op advies van de Raad van State[3] zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen op basis van artikel 134 van de Grondwet. Dit in plaats van gemeenten. Door deze bijzondere positie kunnen voor de drie eilanden andere regels gelden dan voor het Europese deel van Nederland. Op 11 oktober 2006[4] hebben de delegaties van Nederland, Bonaire, Sint Eustatius en Saba overeenstemming bereikt over de status van de eilanden in de nieuwe structuur. Naast de status van openbaar lichaam is afgesproken dat de wettelijke bepalingen inzake Nederlandse gemeenten van overeenkomstige toepassing zullen zijn (met enkele bijzondere bepalingen) dat de toekomstige interne staatkundige structuur van de drie eilanden gelijk zal zijn en dat het bestuursmodel dualistisch is.

Rechtstreeks onder het Rijk De openbare lichamen vallen rechtstreeks onder het Rijk omdat zij geen deel uitmaken van een provincie. Hier is voor gekozen, omdat belangrijke rollen van een provincie zijn: het zorgen voor afstemming binnen een gebied en een oog- en oorfunctie. Voor de eilanden is er geen provincie die deze rollen op een natuurlijke manier zou kunnen vervullen. Bovendien was er vanwege de kleinschaligheid van de eilanden geen reden een aparte bestuurslaag met democratische legitimatie of een nieuwe provincie te creëren tussen het Rijk en de eilanden.

---

[3] Raad van State, Voorlichting over nieuwe staatkundige structuur Nederlandse Antillen, datum advies 29 augustus 2008.

[4] Slotverklaring Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober 2006, Den Haag.

Verdeling van de taken van de provincie De taken die de provincie in Europees Nederland vervult ten aanzien van gemeenten zijn in Caribisch Nederland verdeeld tussen het Rijk en de eilanden. Provinciale regelgevende- en bestuursbevoegdheden op het terrein van medebewindregelgeving zijn in beginsel en voor zover relevant bij de eilandbesturen zelf neergelegd. De toezichthoudende taken van een provincie ten aanzien van gemeenten, zullen ten aanzien van de openbare lichamen door of vanwege het Rijk worden verricht. De bevoegdheid tot schorsing en vernietiging van besluiten ligt (net als bij gemeenten) bij de Kroon. Bij de regeling inzake taakverwaarlozing en het instellen van preventief toezicht kan de rol van de provincie eveneens worden vervangen door het Rijk.[5]

Rijksvertegenwoordiger Wel is er voor gekozen tussen het Rijk en de openbare lichamen een bestuurlijke schakel te plaatsen in de vorm van de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Rijksvertegenwoordiger is een bestuursorgaan van de rijksoverheid. Hij heeft eigen bevoegdheden die overwegend in het licht staan van het waarborgen van goed bestuur. Ook heeft de Rijksvertegenwoordiger als taak de grote afstand te overbruggen tussen het Rijk en de openbare lichamen. Dit door de ogen en oren van de Nederlandse regering te zijn. De Rijksvertegenwoordiger is voor zijn functioneren verantwoording verschuldigd aan de desbetreffende minister, die hem ook aanwijzingen kan geven. De minister is op zijn beurt verantwoording verschuldigd aan de Staten - Generaal[6].

2.1.2 Wetgeving relevant voor eilandelijke taken

Wetten die de transitie regelen Er was een wetgevingsoperatie nodig voor het regelen dat de eilanden openbare lichamen werden in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Deze wetgevingsoperatie is vormgegeven door een pakket van vijf wetten[7]:

- De Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES). Met deze wet zijn de openbare lichamen ingesteld en is het bestuurlijk stelsel van de eilanden geregeld.
- De Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES). Deze wet stelt regels met betrekking tot de financiële functie van de openbare lichamen, hun bevoegdheid tot het heffen van belastingen en hun financiële verhouding met het Rijk.
- De Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze wet bevat algemene regels over het recht dat van toepassing is in de openbare lichamen. Tevens is in deze wet zoveel mogelijk het algemene overgangsrecht geregeld.
- De Aanpassingswet Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Met deze wet is de oorspronkelijk Nederlands - Antilliaanse regelgeving, die na de ingang van de nieuwe status in de openbare lichamen van kracht blijft, voor zover nodig aangepast. Bovendien wordt met de Aanpassingswet de Nederlandse regelgeving, die met ingang van de nieuwe status op de drie eilanden van kracht wordt, aangepast.
- De Wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland.

Nederlands - Antilliaans wetgeving Op grond van de Slotverklaring van oktober 2006 is het uitgangspunt dat vanaf 10 - 10 - 10 de Nederlands-Antilliaanse regelgeving die tot deze datum op de drie eilanden van kracht was, blijft gelden. De Nederlandse regelgeving zal na de overgang geleidelijk worden ingevoerd.

---

[5] Memorie van Toelichting, WolBES, paragraaf 1.5.
[6] Memorie van Toelichting, WolBES, paragraaf 1.5.
[7] Memorie van Toelichting, WolBES, paragraaf 1.1.

De Invoeringswet BES bepaalt welke bestaande Nederlands - Antilliaanse regelgeving als (nationale) regelgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba is overgenomen. Dit door middel van de "IBES-lijst". In deze lijst zijn alle Nederlands - Antilliaanse regelingen opgenoemd die op of ten aanzien van de drie eilanden zijn blijven gelden. Tevens is aangegeven welke status de genoemde regelingen kregen. De opsomming in de IBES-lijst is limitatief. Als een bepaalde Nederlands - Antilliaanse regeling niet was opgenomen in de lijst, geldt deze vanaf de transitiedatum niet langer voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
De Nederlands - Antilliaanse regelgeving was niet zonder meer toepasbaar in het Nederlandse rechtssysteem en binnen de nieuwe staatsrechtelijke verhoudingen. Dit bijvoorbeeld omdat taken van het land naar het Rijk gingen. In de Aanpassingswet BES is de Nederlands - Antilliaanse regelgeving aangepast. De aanpassing betrof met name technische punten, zoals de gebruikte terminologie, de (her)verdeling van bevoegdheden over de verschillende organen en het bepalen van een nieuwe citeertitel. Gelet op de omvang, de complexiteit en de verschillen in wetgevingstechniek in de Nederlandse Antillen is besloten de maatstaven voor de wetgeving in Europees Nederland (de Aanwijzingen voor de regelgeving) niet toe te passen.

Europees - Nederlandse wetten De "gewone" Nederlandse regelgeving (dat is de in het Europese deel van het Koninkrijk geldende regelgeving) geldt vanaf de transitiedatum niet voor de eilanden. Om dit te regelen is in de Invoeringswet geregeld dat Nederlandse wettelijke voorschriften alleen in de openbare lichamen van toepassing zijn, voor zover dat bij wettelijk voorschrift uitdrukkelijk is bepaald of daaruit volgt. Met andere woorden als een bepaalde (gewone Nederlandse) wet wel van toepassing dient te worden op de drie eilanden, dient dit bij wet geregeld te worden. Is er in de Nederlandse wet niets geregeld over de toepassing ervan ten aanzien van de openbare lichamen, dan is deze regelgeving niet van toepassing. Dat Nederlandse regelgeving uitsluitend van toepassing is als dit expliciet is bepaald of daaruit volgt, geldt zowel voor de op de transitiedatum geldende regelgeving, als de regelgeving die nadien tot stand wordt gebracht.[8]

2.1.3 Afspraken over het wettelijk stelsel na 10 -10 -10

Staatkundige evaluatie 2015 Zonder wijziging van de Grondwet kan de inrichting als openbaar lichaam slechts tijdelijk zijn. Dit omdat de grondwettelijke waarborgen voor gemeenten voor de eilanden in een gewone wet (WolBES) zijn geregeld in plaats van in de Grondwet. Het onderscheid tussen gemeenten en openbare lichamen wordt ongewenst gevonden. Bovendien gaat de Grondwet ervan uit dat Nederland territoriaal is ingedeeld in provincies en gemeenten. Met de besturen van de drie eilandgebieden is afgesproken dat vijf jaar na het moment waarop de eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel hebben verkregen de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door Nederland en de drie eilanden gezamenlijk wordt geëvalueerd. Op dat moment kan worden bezien wat het staatsrechtelijke eindmodel voor de eilanden zal zijn. In de WolBES (artikel 239) en FinBES (artikel 102) zijn daarom evaluatiebepalingen opgenomen. Bij de evaluatie zal ook de vraag betrokken worden of het wenselijk en mogelijk is om Europees - Nederlandse wetgeving in Caribisch Nederland in te voeren. Dit is een toezegging gedaan tijdens de parlementaire behandeling van de Invoeringswet BES[9].

---

[8] Nota Juridische keuzes regelgeving Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Bijlage 1 bij de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 26 september 2008.
[9] Nota naar aanleiding van het Verslag, Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, paragraaf 4.

Legislatieve terughoudendheid Naar aanleiding van kamervragen bij de behandeling van de Invoeringswet BES is een periode van vijf jaar legislatieve terughoudendheid afgesproken. De regie hierop ligt bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.[10] In een brief aan de kamer geeft de Minister nader aan wat legislatieve terughoudendheid betekent.[11]
Legislatieve terughoudendheid betekent niet dat er geen nieuwe regelgeving kan worden ingevoerd. Er kan nieuwe regelgeving nodig zijn omdat bestaande wetgeving moeten worden onderhouden, noodzakelijke verbeteringen aangebracht moeten kunnen worden en eventuele misstanden moeten kunnen worden opgelost. Wel zal de regelgeving in beginsel plaatsvinden vanuit de nu geldende regelgeving voor Caribisch Nederland. Ook dienen de nieuwe of gewijzigde regelgeving te worden gemotiveerd.
De Minister heeft aangegeven dat de wetgevingsactiviteiten in het eerste jaar na de transitie in hoofdzaak regelgeving betroffen die in het kader van de staatkundige veranderingen nog afgerond moest worden, zoals de onderwijswetgeving en de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES. Daarnaast zijn bijvoorbeeld in het Belastingplan 2012 enkele fiscale regelingen voor Caribisch Nederland bijgesteld. Ook zijn fouten en omissies, die gaandeweg in de BES-wetgeving zijn ontdekt, hersteld. Tot slot heeft de Minister aangegeven dat het niet onwaarschijnlijk is dat technische verbeteringen aan BES-regelgeving ook de komende paar jaar nog regelmatig nodig zullen blijken. Zo is op het gebied van het ambtenarenrecht in overleg met de lokale vakbonden voor overheidspersoneel al een harmonisatietraject in gang gezet.
Vanaf najaar 2012 wordt bovendien twee maal per jaar een rijksbreed overzicht opgesteld van alle in voorbereiding zijnde wet- en regelgeving die van invloed is op Caribisch Nederland. Dit overzicht wordt ter beschikking gesteld aan de bestuurscolleges van de openbare lichamen en wordt met hen besproken tijdens de Caribisch – Nederland weken. De bestuurscolleges van de openbare lichamen en de departementen zullen met dit overzicht in gezamenlijk overleg bepalen op welk moment welke wet- en regelgeving zal worden ingevoerd.

Consultaties Artikel 209 van de WolBES regelt de inspraak van het bestuur van de openbare lichamen bij wettelijke maatregelen die hun aangaan is. Deze inspraak heeft als doel een bijdrage te leveren aan het voorkomen van onnodige centralisatie of betutteling in de vorm van toezicht, voorschriften en dergelijke. Daarnaast kan de inspraak van belang zijn bij de beoordeling van de hanteerbaarheid en uitvoerbaarheid van bijvoorbeeld medebewindswetten. De met de uitvoering belaste openbare lichamen zijn vaak beter dan het Rijk op de hoogte van de praktische problemen die de uitvoering met zich mee kan brengen.[12]
De inspraak is geregeld voor de situatie dat het Rijk taken en bevoegdheden bij het eilandsbestuur neerlegt, als er in betekende mate wijziging wordt aangebracht in de taken en bevoegdheden van het eilandsbestuur (bijvoorbeeld als het Rijk een wettelijke taak van de openbare lichamen of een taak die de openbare lichamen in autonomie konden behartigen naar zich toetrekt). Ook is er inspraak als er voornemens zijn tot ingrijpende beleidswijzigingen die betrekking hebben op de openbare lichamen, dat wil zeggen op de eilanden, hun inwoners, ondernemingen, enzovoorts. Dit laatste is een vorm van inspraak die gemeenten niet hebben. De reden hiervoor is dat de eilanden op grote afstand van het Europese deel van Nederland liggen en dat er verschillen zijn tussen de situatie in dit deel van Nederland en de openbare lichamen. Er moet dan wel sprake zijn van specifiek beleid ten aanzien van de openbare lichamen of van nieuw beleid waarin een specifieke voorziening is getroffen voor de openbare lichamen. Als dus algemeen beleid de openbare lichamen op dezelfde wijze raakt als het Europese deel van

[10] Nota naar aanleiding van het Verslag, Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, paragraaf 2.
[11] Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 21 december 2011.
[12] Memorie van Toelichting WolBES, Artikelsgewijze toelichting, toelichting op artikel 209.

Nederland, dan bestaat geen verplichting voor het Rijk om inspraak te geven. Ook dient het te gaan om ingrijpende beleidsvoornemens of ingrijpende afwijkingen.
De wijze waarop de openbare lichamen de gelegenheid tot inspraak moet worden geboden is vormvrij. Zo kan de inspraak in de vorm van een schriftelijke ronde plaatsvinden. Deze schriftelijke ronde kan een uitgewerkt wetsvoorstel betreffen, maar ook een nota waarin de voorgestelde beleidswijzigingen uiteen zijn gezet. Ook kan de inspraak mondeling plaatsvinden, bijvoorbeeld tijdens een bestuurlijk overleg tussen het desbetreffende eilandsbestuur en de desbetreffende minister. Hoe de inspraak plaatsvindt is per geval aan de desbetreffende minister om te bepalen.

2.2 Opzet onderzoek

Hieronder gaan we eerst in op de betekenis van de staatkundige positie van de eilanden en de diverse afspraken rond het wettelijk kader voor de opzet van het onderzoek. Vervolgens geven we een indeling van de taken en wetten die we in het onderzoek hebben betrokken. Daarna geven we aan hoe we naar de mogelijkheden voor deregulering en voor taakverlichting hebben gekeken. Behalve naar mogelijkheden voor deregulering en taakverlichting hebben we gekeken naar mogelijkheden voor taakorganisatie. Bij taakorganisatie gaat het om samenwerkingsmogelijkheden tussen eilanden of tussen eilanden en het Rijk. Dit kan als onderdeel van taakverlichting worden gezien, maar hebben we in dit rapport apart onderscheiden omdat expliciet is gevraagd naar de mogelijkheden voor samenwerking (shared services) in de onderzoeksopdracht. Tot slot, geven we aan hoe we zijn omgegaan met de besparingen in dit onderzoeksrapport.

2.2.1 Uitgangspunten voor het onderzoek vanuit de staatsrechtelijke positie

Gezien de onderzoeksopdracht, beschreven in hoofdstuk 1, en de staatsrechtelijke positie van de eilanden heeft het onderzoek plaatsgevonden vanuit de volgende uitgangspunten:

1) Centraal staan de eilandelijke taken. Het onderzoek richt zich daarom alleen op de wetten die relevant zijn voor de eilandelijke taken. De rijkstaken noch de taakverdeling eilanden – Rijk wordt onderzocht. De raakvlakken tussen de eilandelijke en rijkstaken worden wel meegenomen. Eventuele aangedragen problemen met betrekking tot de taakverdeling worden benoemd als onderwerp voor de evaluatie.

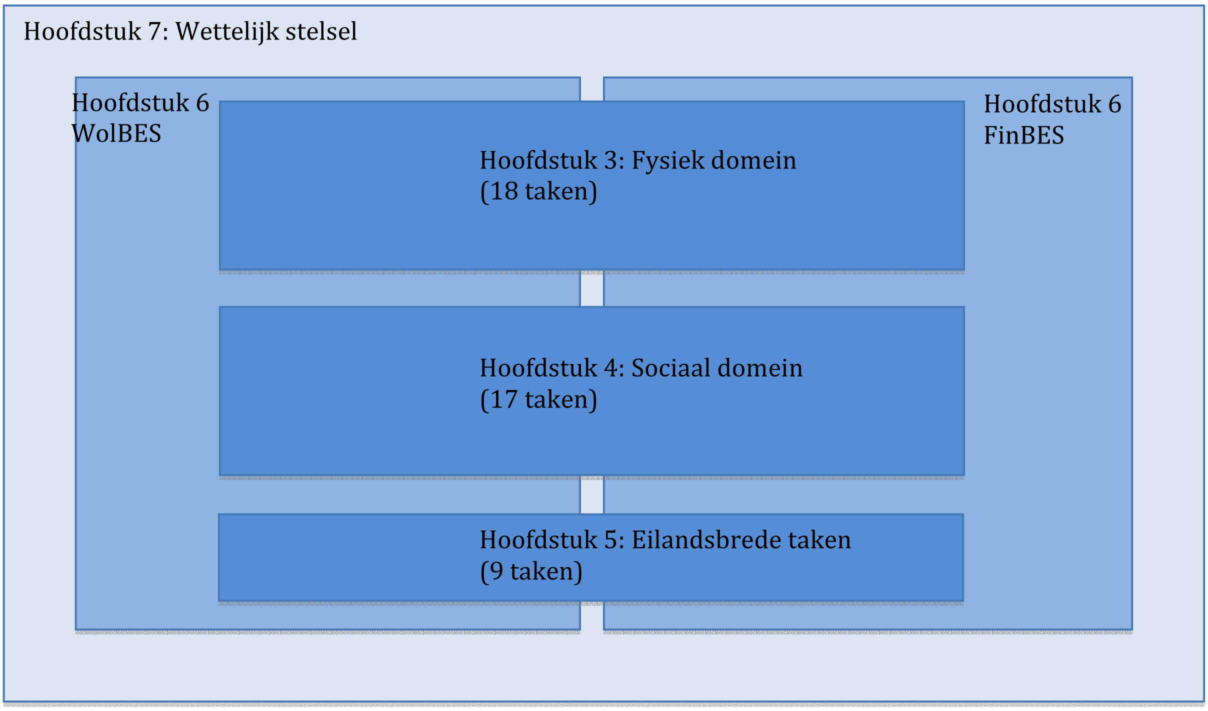
2) Het onderzoek richt zich op de wetgeving van het Rijk. De juridische uitgangspunten besproken in 2.1.2 en de beleidsdoelen van de wetten zijn het tweede uitgangspunt van dit onderzoek. Dit in samenhang met de legislatieve terughoudendheid afgesproken voor de eerste jaren na 10 – 10 – 10.

3) Per 10 – 10 – 10 is een nieuw stelsel van wetgeving voor de eilanden van kracht geworden. Daarmee treedt een nieuwe fase van de transitie in: de implementatiefase. In de implementatiefase wordt werkende weg een wijze gezocht hoe de taken uit te voeren. Daarmee ontstaat geleidelijk aan zicht op de werkbaarheid van de wetgeving. Uit deze fase kan naar voren komen dat aanpassingen van wetgeving nodig zijn. Gezien de afspraken rond de legislatieve terughoudendheid en de staatkundige evaluatie in 2015 zijn de aanpassingen tot de evaluatie beperkt tot noodzakelijke aanpassingen en komen fundamentelere vraagstukken aan de orde bij de evaluatie. Voor dit onderzoek betekent dit dat het van belang is onderscheid te maken tussen mogelijkheden voor deregulering en taakverlichting die nu reeds kunnen worden opgepakt en mogelijkheden die een bouwsteen kunnen vormen voor de staatkundige evaluatie.

2.2.2 Indeling van taken en wetten

Voor het onderzoek zijn de 44 eilandelijke taken zoals die zijn geïnventariseerd in het referentiekader Caribisch Nederland[13] als basis genomen. Deze taken worden in dit rapport per domein besproken. De taken en de indeling van deze taken in beleidsvelden en domeinen zijn opgenomen in bijlage 1.
In de hoofdstukken 3, 4 en 5 bespreken we de taken voor het fysieke domein, het sociale domein en de eilandsbrede taken. Per domein gaan we de mogelijkheden voor deregulering, taakverlichting en taakorganisatie na. We sluiten het hoofdstuk af met een totaalbeeld van de mogelijkheden in het domein waarbij we ingaan op mogelijke besparingen.
De WolBES en FinBES zijn relevant voor de taken van de beleidsvelden bestuur en bedrijfsvoering. Daarnaast hebben deze wetten echter, omdat het systeemwetten zijn, een bredere impact. Deze wetten worden daarom afzonderlijk geanalyseerd in hoofdstuk 6.
Voor zowel de domeinen als de WolBES en FinBES zijn we telkens nagegaan of de bevindingen inherent zijn aan één wet of taak of dat het een bevinding is die op een heel domein of op het hele stelsel betrekking heeft. In hoofdstuk 7 over het wettelijk stelsel nemen we deze algemenere bevindingen samen. Figuur 2.1 geeft een overzicht van de indeling van de analyse.

Figuur 2.1 Indeling taken en wetten



2.2.3 Deregulering

Criteria De kern van deregulering is dat met minder regels de taak nog net zo goed, of in ieder geval goed genoeg, uitgevoerd kan worden. De onderzoeksvraag naar mogelijkheden voor deregulering richt zich met name op wetgeving die voor de eilanden nieuw is. Dit omdat het gevoel leeft dat de regeldruk op de eilanden sinds 10 - 10 - 10 is toegenomen. Zoals in paragraaf 2.1.2 aangegeven gelden voor de eilanden, bezien vanuit de oorsprong van de wetten, drie typen wetten:. Antilliaanse regelgeving die van toepassing is verklaard in de Invoeringswet en met de

[13] Referentiekader Caribisch Nederland, IdeeVersa, 20 februari 2012

Aanpassingswet is aangepast; Europees - Nederlandse wetten die eveneens met de Aanpassingswet zijn aangepast en twee nieuwe wetten die alleen voor de eilanden gelden; de FinBES en WolBES. Bij de analyse voor mogelijkheden van deregulering kijken we of de huidige wetgeving nog in lijn is met de juridische uitgangspunten. Vervolgens kijken we vanuit de oorsprong van de wetten naar mogelijkheden voor deregulering. Hieronder gaan we daar verder op in.

Wetten specifiek voor Caribisch Nederland De WolBES en FinBES zijn wetten die enerzijds zijn gebaseerd op de huidige Europees - Nederlandse wetgeving. Anderzijds kennen deze wetten bepalingen die specifiek zijn voor Caribisch Nederland. Deze wetten hebben we relatief intensief onderzocht. In de eerste plaats is onderzocht of de bepalingen specifiek voor Caribisch Nederland bijdragen aan het doel en of het redelijkerwijs is aan te nemen dat dit doelmatig gebeurt. Dit omdat deze specifieke bepalingen nog niet altijd zijn uitgekristalliseerd. Bovendien betreft het de systeemwetten, waardoor, veel van de regelgeving - en daarmee ook de mogelijke last of irritaties - een structureel karakter kan hebben.
In de tweede plaats is onderzocht of bij de bepalingen die zijn overgenomen uit de Gemeentewet, en dus niet specifiek voor Caribisch Nederland zijn, voldoende rekening is gehouden met de omstandigheden van de eilanden. Het gaat dan vooral om de kleinschaligheid van de eilanden.

Wetten gebaseerd op Europees Nederland Het algemene uitgangspunt is dat de Nederlands - Antilliaanse wetgeving geldt. Dit tenzij er redenen zijn voor andere wetgeving, daarbij gaat het eigenlijk altijd om het overnemen van Europees - Nederlandse regelgeving in al dan niet aangepaste vorm. Voor de wetten met een Europees - Nederlandse oorsprong gaan we na waarom hiervoor is gekozen. Vervolgens is het de vraag of deze wetten voldoende toepasbaar zijn gemaakt voor Caribisch Nederland. Het gaat dan, net zoals bij de FinBES en WolBES, met name om de vraag of er – indien relevant - rekening is gehouden met de kleinschaligheid, maar ook met andere voor de taken relevante factoren, zoals de eventuele achterstand bij de taak.

Nederlands - Antilliaanse wetgeving De wetgeving overgenomen vanuit het land Nederlandse Antillen is vaak alleen technisch omgezet; dat wil zeggen alleen wat betreft juridische termen en vormgeving ingepast in het Europees - Nederlands wetgevingssysteem. In principe zit hier weinig of geen nieuwe wetgeving bij. Mogelijkheden voor deregulering vanuit deze wetten zijn we, omdat het om de reeds geldende wetgeving ging, beperkt nagegaan. We hebben ons daarbij vooral gericht op problemen door geïnterviewden genoemd.

2.2.4 Taakverlichting

Criteria Taakverlichting kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. We willen in dit onderzoek taakverlichting, zover mogelijk, onderscheiden van deregulering. Deregulering leidt meestal tot taakverlichting. Daarnaast zijn er ook mogelijkheden voor taakverlichting die geen deregulering vergen. Om dubbelingen in het onderzoek te voorkomen richten we ons daar op. We nemen het perspectief van de wetgeving voor de eilandelijke taken en bezien van daaruit de problemen met de implementatiefase. Hiervoor nemen we als hoofdcriterium: is het duidelijk wat er moet gebeuren? We lichten dit hieronder toe.

Overzicht en interpretatie Een groot deel van de wetgeving voor de eilandelijke taken is Antilliaans van oorsprong. De openbare lichamen hebben hun taken behouden, uitgezonderd de taakverschuivingen bij zorg, onderwijs, veiligheid en onderstand; deze zijn overgenomen door het Rijk. Ook heeft de rijksoverheid de taken van het land Nederlandse Antillen overgenomen.

De verandering is in de praktijk groter dan deze wellicht lijkt. Dit komt omdat de taakopvatting van de rijksoverheid een andere is dan die van het Land Nederlandse Antillen. Dit is bijvoorbeeld merkbaar in het omgaan met internationale verdragen. Bovendien zijn voor de rijksoverheid de taken ten aanzien van de eilanden nieuw, waarbij er bovendien sprake is van wetgeving die niet Europees Nederlands is. Departementen hadden bij de start vaak geen of weinig ervaring met deze wetten. Daar komt bij dat de taken in Europees Nederland vaak bij uitvoeringsinstanties zijn belegd, waardoor het Rijk in Caribisch Nederland dichter bij de uitvoering staat dan gebruikelijk in Europees Nederland. Ook spelen in Europees Nederland meer overheden een rol, zoals provincies en waterschappen. Tot slot is er een grote fysieke afstand. Daardoor zijn kennis van de geografische, culturele en andere kenmerken van de eilanden bij de rijksoverheid minder automatisch aanwezig.
Kortom, de eilanden hebben de facto te maken met volstrekt nieuwe bestuurlijke verhoudingen: een andere overheid en een andere opvatting van taken en verantwoordelijkheden. Hierdoor zijn de taakafbakening, taakinvulling, prioritering, communicatie, contacten, wijze van onderhandelen enzovoorts veranderd. Ook een wezenlijke verandering is dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba bestuurlijk met elkaar zijn verbonden en nog maar een zeer beperkte bestuurlijke relatie hebben met Curaçao en Sint Maarten. Dit leidt ook tot andere verhoudingen tussen de eilanden. Tot slot, merken we op dat per 10 - 10 - 10 dualisering is ingevoerd op de eilanden (zie hoofdstuk 6). Ook is de rol van de gezaghebber gewijzigd. Deze veranderingen hebben gevolgen voor de bestuurlijke taakverdeling van de openbare lichamen. Dit heeft ook invloed op het omgaan met verantwoordelijkheden en taken.
Uit al deze verschuivingen en veranderde relaties komt de centrale vraag naar voren of het duidelijk is wat de taken zijn en wie wat doet. Het gaat daarbij om overzicht, maar vooral ook om de interpretatie van taken.

2.2.3 Taakorganisatie

Criteria In de onderzoeksopdracht is ook gevraagd om op de mogelijkheden voor shared services in te gaan. We doen dit door de mogelijkheden voor schaalvoordelen door samenwerking tussen de eilanden en mogelijkheden voor samenwerking tussen het Rijk en de eilanden na te gaan op taakniveau. Daarbij kijken we zowel naar de reguliere taken als naar implementatie van taken.

Samenwerkingsmogelijkheden tussen de eilanden Voor de mogelijkheden voor samenwerking tussen de eilanden hebben we vaak voorkomende samenwerkingen tussen gemeenten als basis genomen. We hebben geïnventariseerd wat de redenen zijn voor gemeenten om samen te werken in het algemeen en vervolgens hebben we gekeken bij welke taken samenwerking voorkomt. In hoofdstuk 8 (paragraaf 3) geven we die inventarisatie. Bij de bespreking van de domeinen (hoofdstuk 3, 4 en 5) geven we aan hoe de taken uit het desbetreffend domein in Europees Nederland zijn georganiseerd. Vervolgens geven we aan of dit toepasbaar is in Caribisch Nederland.

Samenwerkingsmogelijkheden Rijk – eilanden bij reguliere taken De enige andere overheid op ieder eiland is de rijksoverheid. Het is daarom bij taken waarbij samenwerking handig is, maar die tevens locatie gebonden zijn, dat wil zeggen op het eiland moeten plaatsvinden, de vraag of het openbaar lichaam en het Rijk kunnen samenwerken. Hierbij speelt ook de vraag in hoeverre het openbaar lichaam en het Rijk elkaar kunnen vinden bij taken waarbij er sprake is van raakvlakken tussen beide overheden. Voor veel eilandelijke taken zijn er wetten, waardoor het Rijk ten minste op het niveau van wetgeving een rol heeft bij de eilandelijke taken. Er zijn ook diverse eilandelijke taken die raken aan rijkstaken. Dat kan door een taakverdeling binnen een bredere taak, zoals bij onderwijs. Onderwijs is een rijkstaak, maar onderwijshuisvesting,

leerlingenvervoer en enkele andere taken zijn eilandelijk. Het kan ook om aanpalende taken gaan, zoals bij diverse toezichtstaken. Vanuit de Warenwet is het Rijk verantwoordelijk voor toezicht op niet - eet- en drinkwaren en de eilanden op eet- en drinkwaren. Voor sommige taken heeft het Rijk de eilanden nodig of omgekeerd. Deze raakvlakken in positieve en negatieve zin worden op hoofdlijnen per taak nagegaan.

Samenwerkingsmogelijkheden Rijk – eilanden bij implementatie Diverse taken, ook die al werden geregeld in Antilliaanse wetgeving, waren niet geïmplementeerd. We gaan ervan uit dat het wel de bedoeling is dat deze taken worden geïmplementeerd. Dit omdat we uitgaan van de wetgeving en de doelen van de wetgeving. Indien een wet geen actueel doel meer lijkt te dienen staan we wel stil bij de mogelijkheid van niet implementeren. Implementatie van taken vergt vaak een investering in bijvoorbeeld infrastructuur, maar bijvoorbeeld ook in kennis en ervaring. Implementatie vergt veelal meer dan het regulier uitvoeren van taken. Samenwerking tussen het Rijk en de eilanden is hierbij ook een mogelijkheid. Deze mogelijkheden bezien we per domein.

2.2.4 Besparingen; totaalbeeld domeinen, systeemwetten en wettelijk stelsel

De hoofdstukken 3 tot en met 7 sluiten we ieder af met een totaalbeeld van de mogelijkheden voor deregulering, taakverlichting en taakorganisatie. Vervolgens gaan we in op de besparingen. Deze besparingen zijn niet uitgedrukt in euro's, om twee redenen. De eerste reden is dat we geen quick wins hebben gevonden. De mogelijkheden die we hebben gevonden vergen een inspanning waarna er voordeel is en/of hangen met de staatkundige evaluatie samen. De tweede reden is dat het bij de mogelijkheden die we hebben gevonden gaat om kosten die niet eenduidig te herleiden zijn, zoals coördinatiekosten. Hieronder gaan we in op de drie soorten kosten die relevant zijn voor dit onderzoek.

Vrije uitkering De belangrijkste inkomstenbron van de eilanden is de vrije uitkering. Vanuit de vrije uitkering bekostigen de eilanden de taken die ze moeten uitvoeren. De essentie hierbij is dat de eilanden gemiddeld met de middelen uitkomen, dat wil zeggen:
- Schommelingen tussen jaren moeten kunnen worden opgevangen. Er kunnen schommelingen zijn, omdat veel uitgaven niet regelmatig over de jaren plaatsvinden. Dit omdat de kosten verschillend kunnen zijn, zo gaat het om reguliere investeringen, onderhoud en beheer, maar ook om salarissen en incidenteel voorkomende taken.
- Het lokale bestuur stelt prioriteiten en posterioriteiten. De mate waarin dit mogelijk is, is onder andere afhankelijk van de wettelijke verplichtingen van een taak. Omdat de vrije uitkering is gebaseerd op de ondergrens van het referentiekaderonderzoek, is de ruimte in de variatie bij de eilanden beperkt.

Tot slot, merken we op dat de vrije uitkering is berekend voor reguliere taken. Het inhalen van achterstallig onderhoud zit niet in de vrije uitkering.

In het referentiekaderonderzoek Caribisch Nederland zijn de eilandelijke taken in kaart gebracht. Per taak is vervolgens een ondergrens en bovengrens berekend. De basis voor deze berekening is afhankelijk van de mate waarin een taak wettelijk verplicht is. De taken zijn hiertoe ingedeeld in vrije taken, omkaderde taken en taken met een uniek kostenkarakter. De hoogte van de vrije uitkering geeft het voorzieningenniveau aan dat bekostigd zou moeten kunnen worden. De hoogte van de huidige vrije uitkering is bepaald op de ondergrens van het referentiekaderonderzoek.

De vrije uitkering kan worden verlaagd of verhoogd als wordt bepaald dat de eilanden taken niet meer hoeven te doen of extra taken krijgen. Ook kan de vrije uitkering worden verlaagd of verhoogd als wordt bepaald dat een lager voorzieningenniveau acceptabel is of dat een hoger

voorzieningenniveau gewenst is. Dit kan gelden voor volledige taken, maar ook voor deeltaken. Sommige taken, zoals toezicht en handhaving bestaan uit diverse deeltaken. Indien bijvoorbeeld een deeltaak vervalt bij de eilanden zou dit een herberekening kunnen vergen[14].

Kosten rijksoverheid Een taakverandering bij de eilanden kan gevolgen hebben voor de rijksoverheid. Bijvoorbeeld als geconcludeerd zou worden dat een taak door zowel Rijk als eilanden wordt gedaan kan worden voorgesteld een van beide de taak te laten doen. Hetgeen zou kunnen betekenen dat het Rijk de desbetreffende taak niet meer doet. Het gaat dan om de kosten van de rijkstaken voor Caribisch Nederland.
Andere kosten van de rijksoverheid voor Caribisch Nederland zijn coördinatiekosten. Daar verstaan we alle kosten onder die niet direct betrekking hebben op de uitvoering van rijkstaken. Het gaat dan om kosten voor communicatie, beleid, wetgeving en anderszins die betrekking hebben op de eilanden, maar geen directe rijkstaak betreffen. Deze kosten zijn voor dit onderzoek van belang, maar zijn echter niet uit begrotingen af te leiden, omdat ze in de begrotingen van departementen zijn opgenomen of onderdeel uitmaken van de kosten voor de rijkstaken. De reden hiervoor is dat de wijze van coördinatie per departement verschilt. Indien veel coördinatie op de eilanden plaatsvindt is het logischer deze kosten mee te nemen bij de kosten van de rijkstaken. Indien dossierhouders in Europees Nederland taken voor de eilanden doen, evenals (dezelfde) taken voor bijvoorbeeld gemeenten is het voor de hand liggend dat deze kosten integraal onderdeel zijn van de departementale kosten.

Overige Er zijn andere kosten die een relatie hebben met de eilandelijke taken. Het gaat dan om de kosten van het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het bureau van de Rijksvertegenwoordiger.

2.2.5 Lenen, collectieve sector en samenwerkingsmogelijkheden

In de onderzoeksopdracht is gevraagd om in de context van deregulering en taakverlichting expliciet in te gaan op het functioneren van het wettelijk kader rondom lenen en investeringen voor de openbare lichamen. In hoofdstuk 8 gaan we hier op in. Dit doen we voor zowel het openbaar lichaam als voor de collectieve sector. Dat laatste omdat ook voor partijen die tot de collectieve sector horen, een rentelastnorm is bepaald.
In hoofdstuk 8 gaan we ook in op de vraag in hoeverre een shared service organisatie kan leiden tot verdere besparingen (zie ook onder 2.2.3 taakorganisatie).

2.3 Onderzoeksproces

Onderzoeksfasen Het onderzoek heeft vanuit Europees Nederland plaatsgevonden en bestond uit vier fasen:

Fase 1) Inventariseren In deze fase van het onderzoek is wetgeving gescand. Vanuit deze scan is de onderzoeksmethode verder ontwikkeld. Tegelijkertijd met de scan zijn interviews gehouden met departementen en (via videoconferenties) met Bonaire, Saba, het Cft en het bureau van de Rijksvertegenwoordiger

[14] De mate van efficiëntie van het daadwerkelijk uitvoeren van taken, bijvoorbeeld of een griffiefunctie met meer of minder dan een gemiddeld aantal fte wordt vervuld, leidt volgens de systematiek van de vrije uitkering niet tot een aanpassing van de middelen. Indien de werkelijke kosten het uitgangspunt zijn dan zou per taak de meest efficiënte of de gemiddeld efficiënte wijze van uitvoering per eiland moeten worden bepaald waarna de vrije uitkering wordt bepaald. Dit is een mogelijke systematiek, maar een tijdrovende systematiek die impliceert dat het Rijk de taakuitvoering van de eilanden bepaalt.

Fase 2 en 3) Analyseren, brainstormen en categoriseren In de tweede fase zijn de bevindingen uit de eerste fase bediscussieerd met departementen, via twee brainstormsessies en diverse aanvullende interviews. De bevindingen zijn vervolgens op 15 maart 2013 gepresenteerd en bediscussieerd in een bijeenkomst met alle drie de eilanden in de Caribisch - Nederland week. Ook in de Interdepartementale Werkgroep zijn de bevindingen gepresenteerd.
In de opzet van het onderzoek waren de fasen 2 en 3 gesplitst in een fase van analyseren en brainstormen en een fase van categoriseren en kwantificeren. In de praktijk is het categoriseren (indelen van mogelijkheden) meegenomen bij het analyseren en brainstormen.

Fase 4) Toetsen en rapporteren In de laatste fase is een commentaarversie van het onderzoek verstuurd naar de eilanden en de betrokken departementen en andere partijen. Op deze versie kon worden gereageerd. De reacties zijn verwerkt in deze rapportage

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit het Ministerie van BZK en het Ministerie van Financiën. Deze commissie is vijf maal bij elkaar geweest.

Wetgeving en interviews De basis van de analyse bestaat uit een analyse van wetgeving en andere documenten en diverse gesprekken en discussies. Het gaat om ruim 60 mensen in ruim 30 gesprekken en bijeenkomsten. De input uit gesprekken is zoveel mogelijk nagegaan en verwerkt in deze rapportage. De input is daarbij zoveel mogelijk direct in het onderzoek verwerkt door de input te wegen met de criteria met als doel de input te objectiveren. Dit onder andere omdat meningen binnen een openbaar lichaam of binnen een departement kunnen verschillen. Dit betekent dat het in deze rapportage veelal niet is af te leiden wie wat vindt. Dit uitgezonderd de formele reacties van de eilanden op de commentaarversie.

Hoofdstuk 3 Fysiek domein

3.1 Mogelijkheden voor deregulering fysiek domein

3.1.1 Overzicht taken en bijbehorende wetten fysiek domein

In het referentiekader Caribisch Nederland is het fysieke domein onderverdeeld in de beleidsvelden: nutsbedrijven en andere individuele voorzieningen, mobiliteit, beheer openbare ruimte, ruimtelijke ordening en veiligheid, toezicht en handhaving. Onder deze beleidsvelden vallen diverse taken.

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de beleidsvelden en de taken onderscheiden in het referentiekader, de kostencategorie, de relevante wetten voor de eilandelijke taken en de oorsprong van deze wetten. Besluiten en ministeriële regelingen zijn niet opgenomen in het overzicht.

Het fysiek domein kent 18 taken. Twee zijn vrije taken zonder wetgeving. Vier taken – elektriciteit, drinkwater, telecommunicatie en begraafplaatsen[15] – zijn taken waarbij de openbare lichamen met name verantwoordelijk zijn voor de concessies en/of het toezicht. Deze taken zijn bovendien als kostendekkend opgenomen in het referentiekader. We bespreken ze daarom onder toezicht en onder 3.3 taakorganisatie, maar niet bij deregulering of taakverlichting. Van de overige 12 taken zijn er vier met Europese wetgeving, zeven met Antilliaanse wetgeving en één met gecombineerde wetgeving (toezicht en handhaving).

3.1.2 Wetten van Europees - Nederlandse oorsprong

Veiligheidswet De Veiligheidswet is van Europees - Nederlandse oorsprong. Veiligheid is een van de vier prioriteiten, afgesproken bij de voorbereiding van de staatkundige hervormingen[16]. De taken zijn vrijwel volledig rijkstaken. Het eiland is verantwoordelijk voor drie taken:

- De gezaghebber dient voor zowel politie als brandweer de prioriteiten te stellen, vanuit perspectief van openbare orde en veiligheid (het Openbaar Ministerie doet dit vanuit rechercheperspectief).
- De gezaghebber is verantwoordelijk voor het rampenplan (land en zee), dat wil zeggen voor het opstellen van een dergelijk plan.
- De eilandsecretaris is tijdens een ramp de coördinator, daartoe wordt er een groep binnen het ambtelijk apparaat opgeleid; deze groep heeft instructies hoe te handelen bij crisis.

Daarnaast kan een ramp schade tot gevolg hebben. Dit kan tot hersteltaken leiden. Bij nalatigheid heeft de Rijksvertegenwoordiger de mogelijkheid om in te grijpen. Veiligheid betreft

[15] Er is ook een Crematiewet BES. Er is geen crematorium op de eilanden. De Crematiewet BES verplicht daar ook niet toe. De wet regelt echter ook bepaalde zaken rond asbussen. De wet is daarmee niet overbodig.

[16] Slotverklaring Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober 2006, Den Haag en Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg 31 januari 2008 te Den Haag.

Tabel 3.1 Overzicht taken en bijbehorende wetten fysiek domein

Beleidsveld	Taak	Categorie*	Wet	Oorsprong
Nutsbedrijven en andere individuele diensten	1a Elektriciteit	uniek kostenkarakter	Wet elektriciteitsconcessies BES	Antilliaans
	1b Drinkwater	uniek kostenkarakter	Wet drinkwater BES	Antilliaans
	1c Riolering	uniek kostenkarakter	VromBES	Eur. Nederlands
	1d Afval	omkaderde taak	VromBES	Eur. Nederlands
	1e Begraafplaatsen	uniek kostenkarakter	Begrafeniswet BES Crematiewet BES	Antilliaans Antilliaans
	1f Telecommunicatie	uniek kostenkarakter	Wet telecommunicatievoorzieningen BES	Antilliaans
Mobiliteit	2a Luchthavens	uniek kostenkarakter	Luchtvaartwet BES	Antilliaans
	2b Zeehavens	uniek kostenkarakter	Havenbeveiligingswet BES Loodsenwet BES	Antilliaans Antilliaans
	2c Openbaar vervoer	vrije taak		
Beheer openbare ruimte	3a Wegen pleinen parkeren straatverlichting	vrije taak		
	3b Milieu	omkaderde taak	VromBES	Eur. Nederlands
	3c Natuurbeheer en -bescherming	omkaderde taak	Wet grondslagen natuurbeheer en –bescherming BES	Antilliaans
	3d Landbouw en visserij	vrije taak met wettelijke kern	Visserijwet BES Wet inspectie Biociden BES Wet voorschriften bestrijdingsmiddelen BES	Antilliaans Antilliaans Antilliaans
Ruimtelijke ordening	4a Ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen 4b Verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie 4c Volkshuisvesting	vrije taak met verplichte kern	Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES VromBES (Bouwen en Huisvesting) Onteigeningswet BES Wet huurcommissieregeling BES Wet kadaster en registratie onroerende zaken en beperkte rechten BES Wet openbare registers BES	Antilliaans Antilliaans Antilliaans Antilliaans Antilliaans

Veiligheid, toezicht en handhaving	5a Veiligheid	uniek kostenkarakter	Veiligheidswet BES	Eur. Nederlands
	5b Toezicht en handhaving	omkaderde taak	Wet opruiming van schepen en wrakken BES Wet strandvonderij BES Wet aansprakelijkheid bestuurders, rijbevoegdheid en rijvaardigheid BES Diverse wetten bij de andere taken in het fysieke domein genoemd, zoals de VromBES, Visserijwet BES, Havenbeveiligingswet, Wet voorschriften bestrijdingsmiddelen BES zijn relevant. Ook enkele wetten uit tabel 4.1 (6c stimulering economische sectoren) vallen onder toezicht en handhaving, zoals de Warenwet BES en de IJkwet BES. Zie bijlage 5 voor een overzicht van wetgeving voor de taak toezicht en handhaving.	Antilliaans Antilliaans Antilliaans

* In het referentiekader zijn de taken ingedeeld in drie categorieën: vrije taken zonder of met wettelijke kern (geen of beperkte wetgeving), omkaderde taken (taken waar wetgeving kaders geeft) of taken met een uniek kostenkarakter (taken met grote investeringen en/of taken bekostigd door bijzondere uitkeringen). Deze categorieën zijn bedoeld om kosten te berekenen, maar geven tevens een indicatie van de mate waarin wetgeving relevant is voor de uitvoering van de eilandelijke taken.

met name rijkstaken. Er zijn geen mogelijkheden voor deregulering voor de eilandelijke taken met betrekking tot de Veiligheidswet BES. Deregulering zou impliceren dat de eilanden geen taak meer hebben met betrekking tot veiligheid. Omdat veiligheid een breed begrip is en inwoners direct raakt is het volledig weghalen van deze taak bij de openbare lichamen niet voor de hand liggend.

VromBES De Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES (VromBES) dateert van december 2011. De reden voor deze wet is dat er een inhoudelijk en juridisch hiaat in de regelgeving in het fysieke domein was. Er was geen Landsverordening voor milieubeheer op de eilanden. Dit omdat de verordening wel was voorbereid, maar nog niet door de Staten van de Nederlandse Antillen in behandeling was genomen. Hierdoor was er geen wettelijke basis voor milieubeleid. Milieubeleid is noodzakelijk met name ook vanwege internationale verplichtingen, zoals het kunnen afvoeren van afval (zie kader 3.1)[17].

Kader 3.1 Verdrag van Bazel
Het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en verwijdering is een wereldwijde overeenkomst om het internationale vervoer en de verwijdering van gevaarlijk afval te beheersen. Het Verdrag van Bazel is voor de eilanden van belang, omdat de eilanden niet zelfvoorzienend kunnen zijn bij de verwerking van alle soorten afval en het dus van belang is dat de eilanden het afval kunnen afvoeren.
In het concept Inrichtingen- en activiteitenbesluit BES wordt bepaald dat bij ministeriële regelingen regels worden gesteld met betrekking tot de aanvraag van een vergunning voor de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen, zowel gevaarlijke afvalstoffen, ingezamelde of afgegeven afvalstoffen als reststoffen die voortkomen uit de verbranding van afvalstoffen. Het gaat om regels over de begeleidingsbrief en de te registreren gegevens door degene die zich van de afvalstoffen ontdoet, de soort en de hoogte van de financiële zekerheid die bij de grensoverschrijdende overbrenging moet worden gesteld en de vaststelling van het document dat bij de aanvraag van een vergunning moet worden gebruikt.
Het Verdrag van Bazel kan voor de openbare lichamen worden geratificeerd na inwerkingtreding van het Inrichtingen- en activiteitenbesluit BES en nadat hierboven genoemde ministeriële regelingen in werking zijn getreden. Vanaf dat moment hebben de eilanden dus de mogelijkheid om afval van het eiland af te voeren voor verwerking elders.

De ontwerpverordening van het Land Nederlandse Antillen is samen met Europees - Nederlandse wetgeving als basis genomen voor de VromBES. In de VromBES is geprobeerd de Europees - Nederlandse regelgeving te vereenvoudigen. De VromBES kent op hoofdlijnen de volgende onderwerpen: algemene bepalingen (onder andere het milieubeleidsplan en milieuprogramma's), bouwen, huisvesting, afvalstoffen, algemene regels en vergunningen, bodem, milieueffectrapportage, maatregelen in bijzondere omstandigheden en stoffen.
In de VromBES is bepaald dat er bij Algemene Maatregel van Bestuur regels kunnen worden gesteld voor de bescherming van het milieu. Dit is het Inrichtingen- en activiteitenbesluit BES dat nu ter consultatie bij de eilanden ligt. In kader 3.2 gaan we kort in op het besluit.

Ontwikkeling en schaal De VromBES en het Inrichtingen- en activiteitenbesluit BES levert veel discussie op[18]. De onderwerpen worden in algemene zin wel gedragen. Er is geen discussie over

[17] Memorie van Toelichting Regels inzake de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES), paragraaf 2.2.
[18] Een probleem dat ook vaak wordt genoemd is het Bouwbesluit. In het bijzonder wordt dan genoemd dat dit besluit zou voorschrijven dat de daken van gebouwen op de eilanden 20 cm sneeuw moeten kunnen dragen. Het aangehaalde besluit is echter het Bouwbesluit dat in Europees Nederland geldt. Dit besluit

de essentie die de VromBES probeert te regelen. De reden voor discussie is in de eerste plaats dat de regelgeving te weinig is aangepast aan de eilanden (zoals de milieu-effectrapportage en diverse bepalingen rond bodem). In de tweede plaats is een discussiepunt dat het tempo te hoog is. In Europees Nederland heeft het decennia gekost om de milieuwetgeving waar het hier om gaat in te voeren. Het zal dus ook tijd kosten om deze wetgeving in Caribisch Nederland in te voeren.

Kader 3.2 Inrichtingen- en activiteitenbesluit BES
In het hoofdstuk algemene regels en vergunningen van de VromBES wordt aangegeven dat per Algemene Maatregel van Bestuur regels kunnen worden gesteld voor de bescherming van het milieu. Daarbij kan worden aangegeven dat de regels slechts gelden voor bepaalde categorieën van inrichtingen, en kunnen categorieën van inrichtingen worden aangewezen die vergunningsplichtig zijn. In dit besluit wordt onderscheid gemaakt naar vier typen inrichtingen:

- type I (melding- en vergunningvrij, bijvoorbeeld kantoren, kleine detailhandel en zorginstellingen),
- type II (meldingsplichtige inrichtingen, bijvoorbeeld hotels, duikscholen, restaurants, garagebedrijven, tankstations, stomerijen)
- type III (vergunningplichtige inrichtingen, bijvoorbeeld olieopslagbedrijven, energiecentrales, en een ezelpark met een paar honderd ezels)
- type IV (vergunningplichtige inrichtingen, bijvoorbeeld olieoverslagbedrijven, de internationale luchthaven en afvalstortplaatsen)

Voor de type I tot en met III is het openbaar lichaam het bevoegd gezag.
Voor type IV is het Rijk het bevoegd gezag.
In deze systematiek is het voor veel kleinere inrichtingen zoals hotels en garagebedrijven niet meer nodig vergunningen bij het openbaar lichaam aan te vragen maar kunnen ze volstaan met een melding.

Aan deze bezwaren is geprobeerd tegenmoet te komen. Wat betreft het tempo is het relevant dat slechts enkele delen van de VromBES in werking zijn getreden. Het gaat dan om de verplichting tot het opstellen van een milieubeleidsplan en milieuprogramma's, het onderdeel over huisvesting en delen van het hoofdstuk afvalstoffen met betrekking tot afvalinzameling, het opstellen van afvalverordeningen en afvalwaterverordeningen.
Inhoudelijk is in de VromBES en het Inrichtingen- en activiteitenbesluit BES op twee manieren geprobeerd rekening te houden met de eilanden. Er is geselecteerd in de mate waarin onderwerpen van toepassing zijn en er is vaker gekozen voor middelvoorschriften in plaats van doelvoorschriften. Bij een middelvoorschrift wordt bijvoorbeeld filter x voorgeschreven. Bij een doelvoorschrift wordt in plaats van filter x voorgeschreven dat de te meten uitstoot een bepaalde grens niet mag overschrijden. In Europees Nederland worden doelvoorschriften gezien als vorm van deregulering, omdat personen of bedrijven dan de keuze hebben hoe aan het doel te voldoen. Voorwaarde hiervoor is wel dat er bijvoorbeeld bepaalde meetapparatuur is om na te kunnen gaan of aan de doelen wordt voldaan. Op de eilanden is in het algemeen weinig tot geen meetapparatuur aanwezig; de aanschaf is gezien de schaal van de eilanden vaak te duur. Hierdoor en door de fase van ontwikkeling van de eilanden zijn middelvoorschriften vaak minder belastend dan doelvoorschriften.

Afspraak In de Caribisch – Nederland week voorjaar 2013 afgesproken dat er een gezamenlijk gedragen implementatieplan komt voor de VromBES. De voorwaarden voor dit plan zijn de haalbaarheid en het draagvlak bij de eilanden. Er zijn mogelijkheden voor deregulering in de VromBES. Het gaat echter om bepalingen die nog niet in werking zijn getreden. In die zin is er geen sprake van deregulering. Voorts is er afgesproken dat de implementatie in samenwerking

geldt niet voor de eilanden. Het concept Bouwbesluit-BES zal binnenkort voor consulatie naar de eilanden worden gestuurd.

gaat met de eilanden. Daarom zijn er geen concrete mogelijkheden voor deregulering vanuit dit onderzoek.

3.1.3 Wetten van Nederlands - Antilliaanse oorsprong

Voor het fysieke domein hebben acht taken wetgeving van Nederlands - Antilliaanse oorsprong. Het gaat om de taken luchthavens, zeehavens, natuurbeheer en –bescherming, landbouw en visserij en de drie taken die onder ruimtelijke ordening vallen. Daarnaast is er de taak toezicht en handhaving die zowel wetgeving kent van Antilliaanse oorsprong als van Europees - Nederlands oorsprong (de VromBES).

Ruimtelijke ordening De eilandelijke taken voor ruimtelijke ordening zijn geregeld in de VromBES (de reeds in werking getreden bepaling over huisvesting), Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplannen BES en de Onteigeningswet BES. De wetgeving voor deze taken is beperkt. Bonaire en Sint Eustatius hebben ontwikkelingsplannen. Saba nog niet. Volkshuisvesting en grondverkaveling kunnen problemen geven, maar het betreft dan veeleer de wens tot meer sociale woningbouw, achterstallig onderhoud en het niet bekend zijn van grondeigenaren of andere implementatieproblemen. Het voornemen van het Rijk is om de verantwoordelijkheid voor het kadasters en aanverwante registers bij het Kadaster Nederland neer te leggen (zie ook tabel 7.2). Er zijn voor deze taken geen problemen aangegeven die direct uit de wetgeving volgen.

Internationale vereisten De wetgeving voor de taken luchthavens, zeehavens, natuurbeheer en –bescherming en landbouw en visserij zijn grotendeels gebaseerd op internationale regels. Dit geldt ook voor diverse toezichts- en handhavingsbepalingen (zie hierna onder "toezicht en handhaving"). Internationale vereisten spelen een vrij dominante rol voor de genoemde eilandelijke taken in het fysieke domein. In bijlage 3 hebben we een overzicht opgenomen van wetten met bepalingen gebaseerd op internationale verdragen, bezien vanuit de eilandelijke taken. Het betreft met name taken in het fysieke domein, maar volledigheidshalve hebben we ook de relevante bepaling uit het sociale domein overgenomen.
Luchthavens en zeehavens De rol die internationale verdragen spelen is divers. Voor luchthavens en zeehavens gaat het om verplichtingen waaraan voldaan moet worden, omdat er anders een merkbaar gevolg is. Het gaat er dan bijvoorbeeld om, dat als niet aan de regels wordt voldaan er uit bepaalde landen geen vliegtuigen meer landen. Iets vergelijkbaars geldt voor cruiseschepen. De havens moeten aan bepaalde voorwaarden voldoen anders leggen cruiseschepen uit bijvoorbeeld de Verenigde Staten niet aan. Voor zeehavens zijn geen problemen aangegeven die met de wetgeving te maken hebben.
Natuurbeheer en –bescherming, landbouw en visserij Ook voor de taken natuurbeheer en –bescherming en visserij zijn internationale verdragen van belang. Het betreft verdragen die Nederland heeft ondertekend en die eenduidig ook voor de eilanden gelden. Het gaat dan bijvoorbeeld om verdragen voor natuurbeheer- en bescherming, zoals het CITES- verdrag en SPAW-protocol. Cites staat voor Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora en is een op 3 maart 1973 te Washington gesloten overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantsoorten. Het SPAW protocol staat voor Protocol Concerning Specially Protected Areas and Wildlife[19]. Het is een op 18 januari 1990 te Kingston getekend protocol over bijzondere beschermde gebieden en de in

[19] Volledigheidshalve merken we op dat het SPAW – protocol onderdeel uitmaakt van het verdrag van Cartagena. Dit verdrag heeft naast het SPAW – protocol nog twee andere protocollen:
- het OPRC-protocol: Protocol voor regionale samenwerking ter voorkoming en bestrijding van olielekken, voor het Caribisch gebied.
- het LBS-protocol: Protocol ter voorkoming vervuiling van land naar zee voor het Caribisch gebied.

de natuur levende dieren en planten. Het gaat over het aanwijzen van beschermde gebieden met bufferzones, beschermen van soorten, hun habitat en ecosystemen. Voor natuurbeheer en –bescherming en visserij zijn geen problemen aangegeven die met de wetgeving te maken hebben

Toezicht en handhaving De taak toezicht en handhaving betreft een vrij breed palet op de eilanden. Dit onder andere omdat er taken bij de eilanden belegd zijn die in Europees Nederland bij de provincie of een uitvoeringsdienst van het Rijk zijn belegd. In bijlage 5 hebben we de toezichtbepalingen voor de eilandelijke taken voor het fysieke domein en de economische taken opgenomen. We hebben de toezichtstaken relatief uitgebreid doorgelicht door ze te bespreken met diverse betrokkenen. Er zijn geen regels naar boven gekomen die op zichzelf overbodig zijn of onnodig belastend. Wel is het beeld dat het veel is om alle regels te implementeren en dat daarbij ondersteuning in de zin van kennis en ervaringsontwikkeling nodig is (zie verder 3.2 en 3.3.).
Daarnaast zijn er twee opties genoemd waardoor de regels gemakkelijker uitvoerbaar zouden kunnen worden (voor de openbare lichamen of voor bedrijven op de eilanden). Beide opties bieden niet met zekerheid voordelen die opwegen tegen de nadelen van heroverwegen en aanpassen van wetgeving. Of deze opties de moeite waar zijn zou daarom nader moeten worden onderzocht bij de staatkundige evaluatie.

- Bij sommige sommige internationale verdragen of richtlijnen is er de keuze of regels vanuit de USA worden nageleefd of vanuit de EU. Bijvoorbeeld bij de VromBES wordt gesproken over de “best beschikbare technieken”. Daarbij wordt verwezen naar EU-normen. Het is ook mogelijk te verwijzen naar USA-normen. Voor de eilanden zou dit misschien gemakkelijker kunnen zijn. De bepaling rond best beschikbare technieken geldt overigens alleen voor type III en IV instellingen (zie kader 3.2). Iets vergelijkbaars geldt voor de Warenwet. Daar wordt voor etikettering naar EU-normen verwezen en niet naar USA-normen terwijl veel import afkomstig is uit de Verenigde Staten.
- Voor de toezichtsbepalingen is enige mate van harmonisering wellicht mogelijk zover de inhoud het toelaat. Daarbij is het een overweging, ten behoeve van harmonisering en duidelijkheid, voor toezicht en handhaving de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing te verklaren. De Awb bevat een set van standaardbevoegdheden voor toezichthouders. Die kunnen in specifieke wetgeving worden aangevuld of beperkt, afhankelijk van de taak. Voor Europees Nederland is deze regeling voor toezichthouder in de Awb opgenomen zodat de soms uiteenlopend omschreven bevoegdheden voor toezichthouders in allerlei specifieke wetten konden vervallen. Doelstelling was dus harmonisatie van wetgeving. Ook voor de BES-wetgeving kan dit tot een zekere vereenvoudiging leiden. Het is echter ook een omvangrijke operatie. Of dit op korte termijn opweegt tegen de voordelen van harmonisering is de vraag.

3.2 Mogelijkheden voor taakverlichting fysiek domein

3.2.1 Overzicht en interpretatie huidige taken

Overzicht geldende wet- en regelgeving Voor het nagaan welke verplichtingen gelden is het nodig te inventariseren welke wetten en regels gelden en relevant zijn. De voor de eilanden geldende wetten (BES-wetten) zijn vindbaar op de wettendatabank. Het is echter voor Europees - Nederlandse wetten die gelden voor Caribisch Nederland omslachtig om uit het systeem een overzicht te halen.
Voor het bepalen welke wetten en regels gelden en hoe bepaalde verplichtingen worden ingevuld zijn ook de eilandelijke verordeningen van belang. Een actueel overzicht hiervan is niet digitaal beschikbaar Bovendien is het de vraag of alle verordeningen voldoende zijn gecontroleerd op strijdigheid met hogere wetgeving.

Daarmee is het moeilijk een volledig actueel beeld te krijgen van welke wet- en regelgeving geldt. Omdat dit ook voor de andere domeinen geldt gaan we daar in Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel verder op in.

Verplichtingen Uit de wet- en regelgeving vloeien taken voort. Deze taken gaan al dan niet met verplichtingen over procedures gepaard. Er zijn diverse manieren om naar de procedures te kijken. We hebben ter illustratie een overzicht gemaakt van veel voorkomende verplichtingen voor de openbare lichamen vanuit de wet: het bepalen van beleid (nota's, verordeningen), vergunningen en toezicht/handhaving. Het gaat hierbij om de wijze van vormgeving van taken en minder om de taken zelf. In bijlage 4 is een overzicht gegeven van dergelijke verplichtingen vanuit wetten voor het fysieke domein. In bijlage 5 zoomen we vervolgens in op de verplichtingen rond toezicht. Dit om de tabellen leesbaar te houden. Het gaat daarbij om bepalingen die verplicht zijn; "kan - bepalingen" zijn niet meegenomen. Algemene maatregelen van bestuur en regelingen zijn ook niet meegenomen. Het overzicht is niet bedoeld als volledig, maar met name als illustratie van de eilandelijke verplichtingen.

Interpretatie van wetgeving Vanuit de voor de eilandelijke taken relevante bepalingen volgt de vraag of het duidelijk is wat de bepalingen betekenen en hoe ze kunnen worden ingevuld. Wat betreft interpretatie van de verplichtingen zijn we veel ruis tegengekomen, zowel bij de departementen als de eilanden. Zo worden besluiten aangehaald die niet voor de eilanden gelden (het Bouwbesluit dat alleen voor Europees Nederland geldt wordt regelmatig genoemd), zijn er erg letterlijke interpretaties (of een Verklaring omtrent gedrag vooraf moet worden afgegeven als iemand in dienst treedt of dat iemand ook onder voorbehoud in dienst kan treden), is er onduidelijkheid of iets wel of niet moet omdat dit in het wetgevingsproces is veranderd ten opzichte van de situatie vóór de transitie. Veel van de onduidelijkheden rond de interpretatie zijn inherent aan de implementatiefase. Een deel van de onduidelijkheden zou desalniettemin opgevangen kunnen worden, bijvoorbeeld door een "juridisch loket". Zie verder hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel.

3.2.2 Implementatiefase

Te implementeren taken Na 10 – 10 – 10 is het nieuwe wettelijk kader voor de eilanden in werking getreden. Er zijn taken waar weinig is veranderd. Dat is bijvoorbeeld het geval bij begraafplaatsen en zeehavens.
Voor andere taken echter is een implementatiefase aangebroken. Het gaat dan in de eerste plaats om bestaande wet- en regelgeving die nog niet was geïmplementeerd of waarbij de internationale verplichtingen niet volledig waren vertaald. Dit is bijvoorbeeld het geval bij luchtvaart, natuurbeheer en –bescherming, visserij en diverse toezichtstaken. Zo geeft Bonaire bijvoorbeeld aan de drinkwaterkwaliteit te controleren, maar niet de productie of het transport. Voor dergelijke controles is meer expertise nodig. De ontwikkeling van de taken verschilt bovendien per eiland. Bonaire kent een directie toezicht en handhaving die geleidelijk aan taken verder doorontwikkelt, daarbij regelmatig ondersteund door departementen. Zo zijn de toezichthouders op het ijkwezen getraind en krijgt deze toezichtstaak nu vorm. De andere twee eilanden kennen een dergelijke directie of afdeling niet. Enkele toezichtstaken hebben vorm gekregen, maar diverse taken nog niet.
In de tweede plaats geldt de implementatiefase ook voor de taken waar Europees - Nederlandse regelgeving is ingevoerd; veiligheid, afval, riolering, milieu en diverse toezichtstaken. De VromBES is nog grotendeels niet in werking getreden. Omdat er nu een implementatieplan wordt gemaakt waarna meer delen van de wet in werking treden nemen we deze taken hier op als zijnde in de implementatiefase.

Wat betreft de implementatiefase vallen drie punten op: er is een diversiteit aan aanspreekpunten, een diversiteit aan de wijze van regelgeving en er is geen overall prioriteitstelling. Hieronder gaan we op deze punten in.

Diversiteit aanspreekpunten Inherent aan de implementatiefase is dat er een zoekproces is naar hoe taken te ontwikkelen, kennis te verwerven en taken uit te voeren. Departementen spelen daarbij een rol, in ieder geval wat betreft de zorg voor wet- en regelgeving, inclusief de uitleg ervan. Deze rol wordt verschillend ingevuld. Voor sommige taken zijn er duidelijke aanspreekpunten, voor andere is dat complexer geregeld. Bovendien is het per departement, maar ook binnen departementen wisselend geregeld. Soms is er wel een vorm van coördinatie, bijvoorbeeld een liaison, maar soms ook niet. De rol van de liaison varieert bovendien. Een aanverwant punt is dat veel interpretaties ten minste tot bepaalde hoogte persoonsafhankelijk zijn. Behalve dat dit bij onderwerpen met specialistische kennis vaker het geval is, is dat bij de wet- en regelgeving van de eilanden relatief vaak het geval omdat het veelal om wet- en regelgeving gaat die alleen voor de eilanden geldt – er is dan maar één expert – en de wet- en regelgeving heeft geen “geschiedenis” in Europees Nederland. Er zijn daarom geen “oud-dossierhouders”. Tot slot, gaat het om regels voor een gebied dat geografisch op afstand ligt, maar waarbij kennis van de omstandigheden wel noodzakelijk is.

Diversiteit regels Bij de staatkundige hervorming is gekozen voor Antilliaanse wetgeving. Daarbij is gekozen voor uitsluitend technisch omzetten van de wetten. De Antilliaanse wetgeving is ten minste op een aantal punten niet geharmoniseerd, dat wil zeggen dezelfde onderwerpen kunnen in verschillende wetten op verschillende manieren zijn geregeld. Een voorbeeld hiervan is toezicht. Zoals onder deregulering aangegeven kan worden overwogen of de taken, bevoegdheden en benoemingen van toezichthouders in enige mate geharmoniseerd kunnen worden, bijvoorbeeld door de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren (zie verder onder deregulering).

Prioriteitstelling Op hoofdlijnen worden de doelen van de meeste wetten gedeeld; de kern van de wetten betreft voor het merendeel “redelijke” vereisten. Diverse taken in het fysieke domein zijn in ontwikkeling. Onder andere gezien de schaal van de eilanden en de tijd die het kost veel taken te ontwikkelen wordt het totaalpakket aan te implementeren taken als teveel gezien. Met andere woorden er is behoefte aan prioriteitstelling. Deze is er op sommige deelvlakken wel, maar er is geen integrale prioriteitstelling op aanverwante onderwerpen. Zo is er bijvoorbeeld wel een afspraak tot het maken van een implementatieplan voor de VromBES, maar er is geen plan tot het maken van een implementatieplan voor bijvoorbeeld alle toezichtstaken. Veel van deze taken hangen samen en zullen op de eilanden door dezelfde mensen moeten worden gedaan, die daar bovendien voor moeten worden opgeleid. Zonder prioriteitstelling, dat wil zeggen een plan met wat de komende jaren *wel* te doen en wat *niet*, is er in de eerste plaats het risico dat de meest urgente zaken niet als eerste worden opgepakt. In de tweede plaats is er het risico dat het proces van kennis- en ervaring verwerving en het implementeren van taken niet efficiënt verloopt en in het uiterste geval ook niet effectief is.
Voor de taken afval, milieu en toezicht en handhaving is een overall implementatieplan nodig. Veiligheid, ruimtelijke ordening, natuurbeheer en –bescherming, drinkwater en riolering dienen daarbij ten minste vanuit de raakvlakken te worden betrokken (zie ook Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel).

3.3 Mogelijkheden voor taakorganisatie fysiek domein

Voor de eilandelijke taken van het fysieke domein gaan we uit van tabel 3.1. Voor deze taken maken we in 3.3.1 eerst een globale vergelijking met Europees Nederland. Dit omdat dit relevant kan zijn voor de duidelijkheid van de taakverdeling tussen Rijk en eilanden; op de duidelijkheid

gaan we in 3.3.2 verder in. Ook kan de taakverdeling relevant zijn, omdat vanuit deze vergelijking naar doelmatigheid van de taakorganisatie kan worden gekeken, bijvoorbeeld vanuit de vraag of en hoe er in Europees Nederland schaaleffecten gerealiseerd kunnen worden door samenwerking; dit bezien we in 3.3.3. In 3.3.4 gaan we in op mogelijkheden voor samenwerking bij het implementeren van taken.

3.3.1 Overzicht taakverdeling

Op hoofdlijnen is de taakverdeling Rijk – eilanden bij de taken rond begraafplaatsen, wegen en ruimtelijke ordening vergelijkbaar met Europees Nederland. Bij wegen en ruimtelijke ordening speelt in Europees Nederland de provincie ook een rol. Het gaat dan echter om bijvoorbeeld het afstemmen van plannen van verschillende gemeenten. Deze rol is niet relevant voor de eilanden. Bij een aantal taken zijn er in Europees Nederland meer overheden betrokken dan op de eilanden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij afval. Gemeenten halen het afval op, maar de provincie draagt zorg voor de verwerking. Riolering (alleen relevant op Bonaire) is in Europees Nederland een gemeentelijke taak, maar de waterzuivering wordt door het waterschap gedaan. Milieu, natuurbeheer en –bescherming zijn grotendeels provinciale taken. Bij landbouw en visserij spelen provincie, Rijk, EU en de markt een grotere rol. Bij veiligheid spelen gemeenten een grotere rol dan de eilanden, maar is deze rol grotendeels in de veiligheidsregio belegd.
Tot slot, bij de taak toezicht en handhaving hebben de eilanden taken vergelijkbaar met die van gemeenten in Europees Nederland, maar ook taken die in Europees Nederland door met name het Rijk worden gedaan. Het gaat om de taken van de Nederlands Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en het ijkwezen (metrologie). Ook het Rijk heeft taken die ze in Europees Nederland niet of anders uitvoert.
De kleinschaligheid van de eilanden, in combinatie met het insulair karakter, leidt voor sommige taken ook tot een grotere rol van de overheid dan in Europees Nederland nu het geval is. Het gaat dan om elektriciteit en drinkwater, telecommunicatie, maar in zekere zin ook om luchthavens en zeehavens.

3.3.2 Duidelijkheid taakverdeling Rijk – eilanden

Vooral bij de taken met een taakverdeling Rijk - eilanden die anders is dan de taakverdeling Rijk – gemeenten is er een zoekproces naar een goede taakverdeling Rijk – eilanden. Dit kan puur praktisch zijn; sommige taken zijn voor beide partijen nieuw, waardoor werkprocessen nog moeten inslijten. De taakverdeling kan ook tot een zoekproces leiden als bijvoorbeeld de eilanden andere taken hebben dan gemeenten. Indien taken niet bij gemeenten liggen is daar vaak een reden voor. Een belangrijke reden is dat de taken een bepaalde schaal vergen (afvalverwerking, milieu). Dit betekent dat de taken voor de eilanden relatief zwaar zijn. Echter omdat taken vaak permanent ter plaatse moeten plaatsvinden is beleggen op de eilanden noodzakelijk.
In de praktijk vindt gedurende de eerste jaren van de transitie een zoekproces naar een goede taakafbakening plaats. Zo is de vergunningverlening aan Nustar en Bopec een eilandelijk taak. Op verzoek van de eilandsbesturen verleent het Ministerie van I&M projectmatige bijstand aan de eilandsbesturen. In het concept inrichtingen- en activiteitenbesluit komt deze taak formeel bij het Rijk te liggen. Bij de Warenwet zijn de taken zo belegd dat het openbaar lichaam verantwoordelijk is voor toezicht op eet- en drinkwaren en het Rijk op niet eet- en drinkwaren. Overwogen wordt beide toezichtstaken bij de eilanden te beleggen. Hiertoe is een wetsvoorstel in voorbereiding.
Het zoekproces naar een goede taakverdeling is gezien de fase en omvang van de transitie onvermijdelijk. Het is daarbij van belang de werkprocessen tussen Rijk en eilanden te laten uitkristalliseren. De vraag of de huidige taakverdeling efficiënt is, is een vraag waarvoor het nu

te vroeg is die te beantwoorden. Deze vraag zou bij de staatkundige evaluatie meegenomen kunnen worden.

3.3.3 Samenwerkingsmogelijkheden bij reguliere taken

Zoals onder taakverdeling aangegeven zijn in Europees Nederland veel van de taken van de eilanden in het fysieke domein niet of beperkt belegd bij gemeenten (elektriciteit, drinkwater, afvalwaterverwerking, afvalverwerking, telecommunicatie, luchthavens, zeehavens, landbouw en visserij, milieu, natuurbeheer en –bescherming). De reden hiervoor is onder andere schaaleffecten. Deze taken zijn echter plaatsgebonden. Samenwerken tussen de eilanden is daarom minder voor de hand liggend.
De taken begraafplaatsen, afval ophalen, wegen, pleinen en de drie ruimtelijke ordeningstaken zijn in Europees Nederland grotendeels bij gemeenten belegd. Samenwerken is daarbij niet gebruikelijk. Wel zijn het taken waar de uitvoering kan worden uitbesteed. Dit gebeurt ook op de eilanden.
De taken veiligheid, toezicht en handhaving zijn taken die in Europees Nederland vaak in samenwerkingsverbanden worden georganiseerd. Het gaat dan om veiligheidsregio's en Regionale Uitvoeringsdiensten. De eilanden hebben een beperkte taak bij veiligheid. Het Rijk coördineert deze taak. Hierdoor wordt deze taak feitelijk al grotendeels voor de drie eilanden samen vormgegeven en uitgevoerd. Voor toezicht en veiligheid is het van belang dat de toezichthouders voor veel taken permanent op het eiland zijn. Dit betekent dat de toezichthouders op de eilanden meer taken moeten kunnen combineren om toezicht zo efficiënt mogelijk te laten verlopen; de mate van specialisme in Europees Nederland kan niet worden gehaald. In Europees Nederland hebben Regionale Uitvoeringsdiensten vaak een adviesfunctie richting gemeentelijke loketten. Een variant hierop is voor de eilanden te overwegen. Vergunningverlening (ruimtelijke ordening) kan hier ook bij worden genomen. Meer samenwerking en prioriteitstelling op het toezichtsterrein is daarbij een randvoorwaarde (zie onder 3.2).
Tot slot, merken wij volledigheidshalve op dat er bij diverse taken een pragmatische samenwerkingsrelatie is tussen Rijk en eilanden. Zo krijgt de samenwerking douane en belastingdienst (rijk) en havenmeester, havenloodsen (openbare lichamen) in de praktijk vorm.

3.3.4 Samenwerkingsmogelijkheden bij implementatie

Voor diverse onderwerpen is er een achterstand wat betreft implementatie. Het gaat dan om achterstallig onderhoud of investeringen in ontwikkelingen met als doel taken te implementeren en het gaat om ontwikkeling van kennis en ervaring.
Van achterstallig onderhoud of van het investeringen in ontwikkelingen is sprake bij luchthavens, zeehavens, drinkwater, elektriciteit, riolering, afval (stortplaatsen), wegen, milieu, ontwikkelingsplannen en slachthuizen. Over dit achterstallig onderhoud wordt overlegd tussen het Rijk en de eilanden. Voor sommige taken wordt reeds een inhaalslag gemaakt. Voor deze inhaalslag wordt ook via de ontwikkelingsplannen van de eilanden gekeken wat er eventueel mogelijk is.
Bij kennis en ervaring kan het gaan om inhoudelijke kennis en ervaring, om meer procesmatige kennis en ervaring (projectmanagement, onderhandelen) en vaak ook om beide. Kennis betekent scholing. Daarbij is het cruciaal dat mensen niet alleen worden opgeleid, maar ook dat de kennis wordt behouden en doorgegeven. Voor diverse taken is er nu sprake van kennisontwikkeling. Hiervoor is bijvoorbeeld het opleiden van de toezichthouders voor de IJkwet genoemd. In kader 3.4 zijn twee actuele voorbeelden opgenomen van kennisontwikkeling. Ook wordt er door het Ministerie van EZ € 7,5 miljoen (over een periode van vier jaar) beschikbaar gesteld voor natuurprojecten.

Bij enkele taken spelen specifieke vraagstukken. Zo wordt voor elektriciteit en drinkwater een wetsvoorstel voorbereid waarmee gestreefd wordt naar meer transparantie van kosten en governance voor de desbetreffende bedrijven. Ook wordt er een andere bekostigingsstructuur gezocht.

Kader 3.4 Kennisontwikkeling

Rampenbureau Het voornemen is een rampenbureau op de eilanden op te richten. Dit bureau zal onder de aansturing van de eilandsecretarissen staan. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie faciliteert dit bureau gedurende de eerste jaren. Afhankelijk van een evaluatie te zijner tijd wordt het bureau overgedragen aan de eilanden. Het bureau zal vooralsnog taken krijgen als: het actueel houden van de eilandelijke rampenplannen (vooralsnog beperkt tot risico-inventarisatie/-analyse, het beleidsplan en het rampen- en crisisplan), het opstellen van de rampbestrijdingsplannen, het benaderen en betrekken van hulpverleningspartners, het organiseren van rampenoefeningen en opleidingen en het beheer van ons rampenmaterieel. Gedurende de eerste twee tot drie jaar zal het bureau zowel uit Nederlandse (1 tot maximaal 3) experts als drie lokale medewerkers bestaan. De Nederlandse experts hebben daarbij mede tot taak de lokale medewerkers op te leiden.

CNSI In maart 2013 werd bekend gemaakt dat het Caribbean Netherlands Science Institute at St. Eustatius (CNSI) wordt opgericht op Sint Eustatius. Het NWO-instituut Koninklijk Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee (NIOZ) zet het nieuwe kenniscentrum CNSI op met middelen van het Ministerie van OCW. Het instituut dient als basis voor onderzoek en monitoring in de regio en zal een educatieve rol voor de lokale gemeenschap vervullen. Het gaat om onderwerpen als mariene tropische ecologie en biodiversiteit, vulkanologie en tsunami-onderzoek en Caribische archeologie.

3.4 Totaalbeeld fysiek domein

Deregulering Het fysieke domein kent ten opzichte van de andere domeinen relatief veel wet- en regelgeving. Veel van deze wetgeving komt voort uit internationale verdragen en richtlijnen. De wet die het meeste discussie oplevert is de VromBES. Deze wet is grotendeels nog niet in werking getreden. Tussen de eilanden en het Ministerie van I&M is de afspraak gemaakt dat er een gezamenlijk gedragen implementatieplan komt. Het is daarom niet opportuun vanuit dit onderzoek een voorstel voor deregulering te doen.
Besparingen: Een deel van de kosten van de VromBES slaan neer of zouden gaan neerslaan bij burgers en bedrijven; via tarieven voor afval of voor milieubepalingen bij investering voor bijvoorbeeld garages (opvangen olie, investeringen in vloeren met randen en dergelijke).
Wat betreft de kosten van de taken van de VromBES voor de eilanden is de referentiekaderberekening van de ondergrens van deze taken relevant. Aan de hand van het implementatieplan kunnen de kosten voor deze taken worden herberekend. Dit omdat dan het voorzieningenniveau opnieuw wordt bepaald. Het betreft taken waarin relatief veel middelen omgaan. In de ondergrens gaat het om $ 10,5 miljoen (afval $ 2,7 miljoen, milieu $ 3.1 miljoen en toezicht en handhaving $ 4,7 miljoen). In de bovengrens gaat het om $ 15,4 miljoen (afval $ 3,3 miljoen, milieu $ 6,2 miljoen en toezicht en handhaving $ 5,9 miljoen).
De berekening van de ondergrens van het referentiekader is gebaseerd op het gemiddelde van gemeenten en niet op de specifieke berekeningen voor de VromBES. Deze laatste berekening is opgenomen in de bovengrensberekening van het referentiekader. Het gemiddelde vanuit Europees – Nederlandse gemeenten is lager, omdat milieumaatregelen bij gemeenten reeds decennia geleden zijn gestart. Hierdoor zijn de kosten nu op een relatief laag structureel niveau. De eilanden hebben een achterstand waardoor, naast diverse incidentele kosten, ook de structurele kosten hoger liggen (zie het referentiekader Caribisch Nederland). Het is daarom

niet per definitie zo dat een vereenvoudiging van de VromBES tot een besparing op de vrije uitkering leidt.

Taakverlichting Ondanks dat de meeste wetten niet nieuw zijn is de implementatie van diverse wetten nog in een beginfase. Dit leidt tot druk, met name omdat het niet altijd overzichtelijk is wat er moet gebeuren, wie er wat gaat doen en welke verwachtingen er zijn. Er is gebrek aan overzicht op de wet- en regelgeving, maar vooral op de stand van zaken en de interpretaties. Het moeilijk kunnen vinden van de juiste aanspreekpunten en betrokkenen bij de departementen speelt daarbij een belangrijke rol. Daarbij speelt mee dat de taakverdeling Rijk – eilanden nieuw is en het kost tijd hier een goede weg in te vinden.
Een deel van de implementatiedruk is onvermijdelijk. Op een aantal terreinen zou die druk echter kunnen worden verminderd door het tegengaan van procesmatige en inhoudelijke versnippering. Voor het fysieke domein zou niet alleen een implementatieplan voor de VromBES gemaakt dienen te worden, maar voor het hele toezichtsveld met daarbij betrokkenheid vanuit vergunningen (ruimtelijke ordening), veiligheid, natuurbeheer en –bescherming.
Besparingen: De kosten voor de taak toezicht en handhaving zouden herberekend kunnen worden nadat een implementatieplan is opgesteld. Dit sluit aan bij de opmerking in het referentiekader Caribisch Nederland dat de kosten voor de taak toezicht en handhaving lastig zijn in te schatten, omdat de taken sterk in ontwikkeling zijn en deels anders zijn georganiseerd dan in Europees Nederland. In het referentiekader wordt daarom voorgesteld gedurende de eerste jaren aandacht te besteden aan de ontwikkeling van deze taak en de kosten ervan.
Voor coördinatie in het algemeen zie Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel.

Taakorganisatie Veel taken in het fysieke domein zijn in Europees Nederland niet of beperkt bij gemeenten belegd. Dit onder andere vanwege schaaleffecten. Veel taken zijn locatie gebonden, dat wil zeggen dienen op de eilanden te worden uitgevoerd. Hierdoor dienen taken te worden gecombineerd om ze uit te voeren; toezichthouders doen dan meer/diversere toezichtstaken dan ze in Europees Nederland zouden doen. Bij enkele taken kan worden samengewerkt tussen de eilanden. Het gaat dan vooral om het delen van kennis, zoals bijvoorbeeld een Regionale Uitvoeringsdienst gemeenteloketten adviseert. Kenniscentra zijn in ontwikkeling op de eilanden; bezien zou kunnen worden of deze meer kunnen worden gebundeld.
Besparingen: Bundeling en meer gemeenschappelijke ontwikkeling van kennis voor vergunningverlening, toezicht en handhaving kan, vooral samen met meer coördinatie (zie onder taakverlichting), leiden tot een betere en gerichtere implementatie. Dit zou in het implementatieplan kunnen worden meegenomen en vervolgens zouden de relevante kosten kunnen worden herberekend.

Staatkundige evaluatie Punten voor de staatkundige evaluatie zijn:
- Mogelijkheden voor omgaan met internationale regels daar waar mogelijk bezien. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het vaker kiezen van USA-normen in plaats van EU-normen.
- Mogelijkheden voor harmonisering van de wet- en regelgeving bezien. Het gaat dan om het op meer gelijke wijze regelen van vergelijkbare bepalingen in verschillende wetten; in de eerste plaats om de toezichtbepalingen. Deze zouden op de Awb gebaseerd kunnen worden.

Tabel 3.2 Mogelijkheden voor deregulering, taakverlichting en taakorganisatie fysiek domein

Beleidsveld	Taak	Stand van zaken	Mogelijkheden voor deregulering	Mogelijkheden voor Taakverlichting	Mogelijkheden voor Taakorganisatie	Wat levert het op?
Nutsbedrijven en andere individuele diensten	1a Elektriciteit 1b Drinkwater	Er is achterstallig onderhoud. De kosten van de bedrijven zijn niet altijd transparant	Betreft concessies	-	Rijk stelt nieuw kader voor (Wetsvoorstel) met als doel meer transparantie in kosten en governance en een andere kostenverdeling.	Uitgangspunt is kostendekkende tarieven. Een deel van de kosten van investeringen zal waarschijnlijk anders worden bekostigd (Wetsvoorstel)
	1c Riolering	Er is alleen riolering op Bonaire. Deze geeft (financiële) exploitatieproblemen.	-	-	Over riolering (Bonaire) is overleg met het Ministerie van I&M	n.v.t.
	1d Afval	Ophalen huishoudelijk afval: geen nieuwe bepalingen. Bedrijfsafval en gevaarlijk afval: regelgeving VromBES nog niet in werking. Inhaalslag afvalverwerking (stort; verbranding; transport)	Voor transport van afval moet voldaan worden aan internationale verplichtingen. Het Ministerie van I&M en de eilanden maken een implementatieplan per eiland voor de VromBES.	Zie onder deregulering Meer overall coördinatie	Zie onder deregulering	Afval is (deels) via tarieven van burgers en bedrijven. Berekeningen referentiekader herbezien als er een implementatieplan is. Voor coördinatie zie Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel
	1e Begraaf-plaatsen	Geen veranderingen.	-	-	-	Als kostendekkend opgenomen in het referentiekader voor de ondergrens.
	1f Telecommuni-catie	-	Betreft concessies	-	-	Als kostendekkend opgenomen in het referentiekader voor de ondergrens.

Beleidsveld	Taak	Stand van zaken	Mogelijkheden voor deregulering	Mogelijkheden voor Taakverlichting	Mogelijkheden voor Taakorganisatie	Wat levert het op?
Mobiliteit	2a Luchthavens	Vliegvelden worden heringericht om aan internationale eisen te voldoen. Implementatiefase	Streven is voldoen aan internationale verplichtingen (minimumniveau).	-	Rijk investeert in herinrichting	-
	2b Zeehavens	Zeehavens: voor de taken aanleg, onderhoud, loodsen zijn geen veranderingen. Enkele investeringen (in verband met schades en orkaanbestendigheid) zijn gedaan of worden gepland.	Regelgeving haven deels internationaal bepaald (minimumniveau).	-	Samenwerking Rijk – eilanden (douane, belastingdienst, havenmeester, havenloodsen) krijgt in de praktijk vorm. Rijk draagt bij aan investeringen in havens.	-
	2c Openbaar vervoer	Niet aanwezig behalve pilot op Bonaire.	Geen wetgeving	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Beheer openbare ruimte	3a Wegen pleinen parkeren straatverlichting	Vrije taak	Geen wetgeving	-	-	-
	3b Milieu	VromBES is nog niet in werking getreden voor deze bepalingen.	Er wordt een gezamenlijk gedragen implementatieplan gemaakt.	Zie onder deregulering Meer overall coördinatie	Zie onder deregulering	Een deel van de kosten zou bij met name bedrijven liggen. Berekeningen referentiekader herbezien als er een implementatieplan is. Voor coördinatie zie Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel

Beleidsveld	Taak	Stand van zaken	Mogelijkheden voor deregulering	Mogelijkheden voor Taakverlichting	Mogelijkheden voor Taakorganisatie	Wat levert het op?
	3c Natuurbeheer en -bescherming	Implementatiefase	Regelgeving deels internationaal bepaald.	Meer overall coördinatie	Plan voor ondersteuning ontwikkeling kennis. Bijzondere uitkering voor vier jaar voor natuurprojecten	Voor coördinatie zie Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel
	3d Landbouw en visserij	Grotendeels vrije taak.	Geen wetgeving behalve voor slachthuizen en indirect via natuurbeheer en – bescherming (visserij).	-	Op projectbasis ondersteuning	-
Ruimtelijke ordening	4a RO en bestemmings-plannen 4b Verkaveling gronduitgifte grondexploitatie 4c Volkshuis-vesting	Ontwikkelingsplannen grotendeels geïmplementeerd. Verkaveling is in ontwikkeling. Volkshuisvesting kent een investeringsbehoefte	Weinig wetgeving (vrije taak met wettelijke kern).	Meer overall coördinatie (vergunningen)	Er was ondersteuning voor ontwikkelings-plannen en bij volkshuisvesting (via corporaties).	Voor coördinatie zie Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel
Veiligheid, toezicht en handhaving	5a Veiligheid	Rampenplannen zijn opgesteld. Implementatiefase	Beperkte taak voor de eilanden.	Meer overall coördinatie (samenhangend met toezicht).	Er was ondersteuning voor opstellen rampenplan. Plan voor ondersteuning ontwikkeling kennis	Voor coördinatie zie Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel

Beleidsveld	Taak	Stand van zaken	Mogelijkheden voor deregulering	Mogelijkheden voor Taakverlichting	Mogelijkheden voor Taakorganisatie	Wat levert het op?
	5b Toezicht en handhaving	Veel taken nog niet geïmplementeerd.	Voor diverse taken is er wetgeving voor toezicht en handhaving. Er zijn enkele mogelijkheden om te bezien of regelgeving vereenvoudigd kan, zoals harmonisering via de Awb en USA-normen als uitgangspunt nemen i.p.v. EU-normen. Dit zijn mogelijke onderwerpen voor de staatkundige evaluatie. Kernprobleem bij toezicht en handhaving is implementatie (zie onder taakverlichting). VromBES is nog niet in werking getreden voor deze bepalingen. Er wordt een gezamenlijk gedragen implementatieplan gemaakt.	Meer overall coördinatie	Meer samenwerking op kennisterrein tussen de eilanden wenselijk. Ondersteuning voor enkele toezichtstaken.	Berekeningen referentiekader herbezien als er een implementatieplan is voor toezicht. Voor coördinatie zie Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel

Hoofdstuk 4. Sociaal domein

4.1 Mogelijkheden voor deregulering sociaal domein

4.1.1 Overzicht taken en bijbehorende wetten sociaal domein

In het referentiekader Caribisch Nederland is het sociale domein onderverdeeld in de beleidsvelden: armoedebestrijding, werk en economische zaken, maatschappelijke ondersteuning, welzijn en zorg, onderwijs en cultuur, cultureel erfgoed en sport. Onder deze beleidsvelden vallen diverse taken.
Tabel 4.1 geeft een overzicht van de beleidsvelden en de taken onderscheiden in het referentiekader, de kostencategorie, de relevante wetten en de oorsprong van deze wetten. Besluiten en ministeriële regelingen zijn niet opgenomen in het overzicht.
Het sociale domein kent in totaal 17 taken. Zes van deze taken zijn vrije taken zonder wetgeving. Deregulering is voor deze taken per definitie niet mogelijk. Van de overige tien taken zijn er zeven met Europees - Nederlandse wetgeving en vier met Antilliaanse wetgeving. Op deze taken gaan we hieronder kort in.

4.1.2 Wetten van Europees - Nederlandse oorsprong

Onderwijs Onderwijs is een van de vier prioriteiten, afgesproken bij de voorbereiding van de staatkundige hervormingen. Om die reden is gekozen voor wetten van Europees - Nederlandse oorsprong. De meeste onderwijstaken zijn rijkstaken geworden. Dit uitgezonderd vijf eilandelijk taken: onderwijshuisvesting, leerplicht, sociale kanstrajecten, leerlingenvervoer en enkele algemene onderwijstaken. De taakverdeling Rijk – openbare lichamen is ongeveer gelijk aan die in Europees Nederland.
De taken zijn niet nieuw voor de eilanden. De wijze van invulling kan wel nieuw zijn. Voor leerplicht hebben de eilanden alle drie een leerplichtambtenaar (die ook andere taken kan hebben). Het voornemen om Caribisch Nederland het 40e RMC (Regionaal Meld- en Coördinatiecentrum) te maken vindt geen doorgang. Besloten is leerplicht samen met de Sociaal Kanstrajecten vorm te geven. Dit maakt onderdeel uit van een Aanpassingswetsvoorstel dat bij de Tweede Kamer is ingediend (zie tabel 7.2).
Er zijn geen problemen aangegeven die direct uit de wetgeving volgen. Het grootste vraagstuk wat betreft eilandelijke taken betreft onderwijshuisvesting en wel met name het inhalen van het achterstallig onderhoud. Zie verder onder 4.3.

Publieke gezondheid Zorg is ook een van de vier prioriteiten, waardoor zorgtaken grotendeels rijkstaken zijn. Alleen de publieke gezondheidszorg (twee taken in het referentiekader) is bij de eilanden belegd. De taakverdeling rond gezondheidszorg is bij de eilanden gelijk aan die in Europees Nederland. Ook gemeenten hebben wat betreft gezondheidszorg alleen de publieke gezondheidszorg.
De Wet publieke gezondheid is een Europees - Nederlandse wet. Deze wet geldt voor de eilanden uitgezonderd enkele bepalingen, met name bepalingen over veiligheidsregio's. De reden hiervoor is dat er geen Antilliaanse wet was die kon worden omgezet. De enige relevante

Tabel 4.1 Overzicht taken en bijbehorende wetten sociaal domein

Beleidsveld	Taak	Categorie*	Wet	Oorsprong
Armoedebestrijding, werk en economie	6a Armoedebestrijding	vrije taak met verplichte kern	Wet Primair onderwijs BES (voeding en kleding e.d. voor schoolgaande kinderen) Begrafeniswet BES (begrafeniskosten voor onvermogenden)	Eur. Nederlands Antilliaans
	6b Arbeidsparticipatie	vrije taak met verplichte kern	Wet arbeid vreemdelingen BES Wet educatie en beroepsonderwijs BES Wet op ter beschikking stellen arbeidskrachten BES Wet tot inschrijving van arbeidskrachten 1945 BES Wet van 4 juli 1946 houdende de instelling van een arbeidsbureau BES	Antilliaans Eur. Nederlands Antilliaans Antilliaans Antilliaans
	6c Stimulering economie	vrije taak met verplichte kern	IJkwet BES Prijzenwet BES Warenwet BES Wet vestiging bedrijven BES Wet winkelsluiting BES	Antilliaans Antilliaans Antilliaans Antilliaans Antilliaans
Maatschappelijke ondersteuning, welzijn en zorg	7ab Preventieve (jeugd)gezondheidszorg	uniek kostenkarakter	Wet publieke gezondheid	Eur. Nederlands
	7c Kinderopvang	vrije taak	-	-
	7d Maatschappelijke ondersteuning	vrije taak	-	-
	7e Sociale veiligheid	vrije taak	-	-
Onderwijs	8a Onderwijshuisvesting	omkaderde taak	Wet Primair onderwijs BES Wet voortgezet onderwijs BES	Eur. Nederlands Eur. Nederlands
	8b Leerlingenvervoer	omkaderde taak	Wet Primair onderwijs BES Wet voortgezet onderwijs BES	Eur. Nederlands Eur. Nederlands
	8c Leerplicht	uniek kostenkarakter	Leerplichtwet BES Wet Primair onderwijs BES Wet voortgezet onderwijs BES Experimentenwet onderwijs	Eur. Nederlands Eur. Nederlands Eur. Nederlands Eur. Nederlands
	8d Sociale Kanstrajecten jongeren	uniek kostenkarakter	Wet sociale kanstrajecten jongeren BES	Eur. Nederlands

Beleidsveld	Taak	Categorie*	Wet	Oorsprong
	8e Bibliotheken	vrije taak	-	-
	8f Onderwijs algemeen	omkaderde taak	Wet Primair onderwijs BES Wet voortgezet onderwijs BES	Eur. Nederlands Eur. Nederlands
Cultuur, cultureel erfgoed en sport	9a Kunst, musea en overige culturele activiteiten	vrije taak	-	-
	9b Cultureel erfgoed, archief en archeologie	omkaderde taak	Archiefwet BES	Antilliaans
			Monumentenwet BES Verdrag van Malta	Antilliaans Internationaal
	9c Sport	vrije taak	-	

* In het referentiekader zijn de taken ingedeeld in drie categorieën: vrije taken zonder of met wettelijke kern (geen of beperkte wetgeving), omkaderde taken (taken waar wetgeving kaders geeft) of taken met een uniek kostenkarakter (taken met grote investeringen en/of taken bekostigd door bijzondere uitkeringen). Deze categorieën zijn bedoeld om kosten te berekenen, maar geven tevens een indicatie van de mate waarin wetgeving relevant is voor taken.

wet was de Landsverordening van de 9e juni 1921, houdende bepalingen ter bestrijding van besmettelijke ziekten en de Quarantaineverordening (uit 1931)[20].
De Wet publieke gezondheid is per 1 januari 2008 in werking getreden voor gemeenten. Deze wet verving een aantal wetten met als doel de infectieziektebestrijding in Nederland in lijn te brengen met de Internationale Gezondheidsregeling van 2005 van de Wereldgezondheids-organisatie. Deze internationale afspraken gelden ook voor de eilanden. Met de Wet publieke gezondheid wordt aan de afspraken voldaan.
Een deel van de taken werd reeds door de eilanden gedaan en een deel is nieuw. De werkwijze is ook deels nieuw. De vormgeving is met behulp van het Rijk ontwikkeld en wordt nog verder ontwikkeld. Er zijn geen problemen aangegeven die direct uit de wetgeving volgen.

4.1.3 Wetten van Nederlands - Antilliaanse oorsprong

Voor het sociale domein hebben vier van de zeventien taken wetgeving van Nederlands - Antilliaanse oorsprong. Het gaat om de taken:

- armoedebestrijding
- arbeidsparticipatie
- stimulering economie
- archief, archeologie en cultureel erfgoed

Het betreft, uitgezonderd de laatste taak, vrije taken met een verplichte kern. Dit betekent dat de wetgeving met name algemene bepalingen kent.

Armoedebestrijding Deze taak is verdeeld tussen het Rijk en de eilanden. Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid voor de onderstand en de bijzondere onderstand. De eilanden hebben enkele verplichtingen vanuit de Wet Primair onderwijs BES en de Begrafeniswet. Deze verplichtingen voor de openbare lichamen zijn niet nieuw. De taakverdeling Rijk – eilanden is wel nieuw. Zie hierover onder 4.3.

Arbeidsparticipatie De eilanden hebben taken voor arbeidsparticipatie. De voor deze taak relevante wetten zijn:
- de Wet van 4 juli 1946 houdende de instelling van een arbeidsbureau BES; deze wet regelt het inschrijven van arbeidskrachten. Het gaat hier in wezen om bemiddeling tussen vraag en aanbod.
- De Wet op het ter beschikking stellen arbeidskrachten BES betreft regelgeving voor uitzendbureaus.
- De Wet tot inschrijving van arbeidskrachten 1945 BES regelt onder andere dat het bestuurscollege werkboekjes uitreikt aan arbeiders.
Alle drie de wetten kennen implementatieproblemen. Bij de eerste twee wetten is het de vraag of deze wetten op alle drie de eilanden zijn geïmplementeerd en of ze voor alle drie in dezelfde mate relevant zijn. De laatst genoemde wet is vermoedelijk voor geen van de drie eilanden relevant. Deze wet kan geschrapt. Formeel is dit deregulering, materieel niet.
Kortom, de wetten voor arbeidsparticipatie zijn ten minste deels verouderd. Deze wetten zouden dus opgeschoond kunnen worden. Echter, gezien de discussie rond de taakverdeling op dit terrein (zie onder 4.3) en omdat de wetten praktisch gesproken weinig problemen opleveren betreffende regeldruk stellen wij voor deze wetten te heroverwegen bij de staatkundige evaluatie.

De eilanden hebben aangegeven dat de procedures voor mensen die op de eilanden komen werken problemen kunnen geven in de zin van veel bureaucratie en weinig of laat antwoord

[20] Memorie van Toelichting Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, III Delegatiegrondslagen.

krijgen op vragen aan met name de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Het gaat dan bijvoorbeeld om de 180-dagen regeling. Vaak gaat het hierbij om mensen die vanuit andere delen van het Koninkrijk komen werken, maar niet in dienst treden van bijvoorbeeld het openbaar lichaam of het RCN. Omdat het uitgeven van de relevante vergunningen een rijkstaak betreft gaan we er inhoudelijk niet verder op in, maar nemen we het op als punt voor de staatkundige evaluatie.

Stimulering economie De wetten die betrekking hebben op de taak stimulering economie zijn de Wet vestiging bedrijven BES, Prijzenwet BES, de Wet Winkelsluiting BES, de IJkwet BES en de Warenwet BES. Deze wetten regelen taken die in Europees Nederland niet bij gemeenten liggen. De eerste twee wetten kennen taken die in Europees Nederland grotendeels zijn gedereguleerd, maar die door de eilanden als eilandelijke taken worden gezien. De Wet vestiging bedrijven BES is aangepast richting de wetgeving in Europees Nederland. Dit heeft geleid tot enkele invoeringsvragen; het gaat dan om de interpretatie van regelgeving. De laatste twee wetten zijn in Europees Nederland bij het Rijk (uitvoeringsdiensten) belegd. Deze wetten zijn vooral relevant vanuit toezicht (zie daarvoor Hoofdstuk 3 Fysiek domein).

Archief, archeologie en cultureel erfgoed Deze taken zijn niet nieuw wat betreft regels. De mate van implementatie is wisselend. De archieffunctie was belegd bij Curaçao en dient nu opnieuw vorm te krijgen op de eilanden. Archeologie en cultureel erfgoed krijgen vorm. Er zijn tot nu toe geen fundamentele problemen in de regels gesignaleerd.
Het Verdrag van Malta is nog niet geïmplementeerd in Caribisch Nederland. Het Ministerie van OCW heeft op basis van de “Verkenning van de implementatie van het Verdrag van Malta op de eilanden van Caribisch Nederland, Bonaire, St. Eustatius en Saba[21]” gekeken wat nodig is voor de implementatie van het verdrag. De opzet is dat de inbedding gebeurt door de ontwikkeling van archeologische waardenkaarten in combinatie met “Malta proof” bestemmingsplannen. Dit vergt dat de verordeningen van de eilanden worden aangepast en waar nodig de ontwikkelingsplannen worden herzien. Vervolgens is het voornemen bij de staatkundige evaluatie de Monumentenwet BES aan te passen.

4.2 Mogelijkheden voor taakverlichting sociaal domein

4.2.1 Overzicht en interpretatie huidige taken

Voor het nagaan welke verplichtingen gelden is het nodig te inventariseren welke wetten en regels gelden en relevant zijn. De kanttekeningen die we hierbij hebben gemaakt bij het fysieke domein (zie 3.2) gelden ook hier. De wijze waarop we de verplichtingen in kaart brengen is ook gelijk aan die voor het fysieke domein. De verplichtingen voor het sociale domein zijn opgenomen in de bijlagen 6 en 7.

Interpretatie van verplichtingen Het sociale domein ken minder verplichtingen dan het fysieke domein. Bovendien zijn de taken minder in ontwikkeling, dat wil zeggen ze zijn grotendeels geïmplementeerd in die zin dat er bijvoorbeeld leerlingenvervoer is, het duidelijk is wie het doet en hoe het is geregeld. Dit betekent overigens niet noodzakelijkerwijs dat de bijbehorende lokale regelgeving er is of actueel is. Er zijn enkele taken (zie onder 4.3 taakorganisatie) die niet zijn geïmplementeerd. Het gaat dan om een beperkt aantal taken. Het gaat daarbij meer om middelen en kennis dan om interpretatie.

[21] National Archaeological Anthropological Memory Management (NAAM), 2012.

4.2.2 Bijzondere uitkeringen

Het sociale domein kent drie bijzondere uitkeringen[22]. Deze uitkeringen bespreken we onder taakverlichting en niet onder taakorganisatie, omdat het middelen voor eilandelijke taken betreft waarbij departementen een verantwoordelijkheid nemen via bijzondere uitkeringen. Het gaat dus in wezen meer om samen sturen dan om samenwerken voor bijvoorbeeld schaaleffecten.
De bijzondere uitkering modernisering bibliotheken is incidenteel. Daar gaan we hier niet verder op in. De bijzondere uitkering Sociale Kanstrajecten Jongeren BES is structureel. Deze uitkering heeft als doel dat jongeren die geen onderwijs volgen en geen startkwalificatie hebben een traject kunnen volgen. De derde bijzondere uitkering is de bijzondere uitkering integrale aanpak sociaaleconomische initiatieven. Bij deze bijzondere uitkering gaat het in 2013 om € 980.000 en in 2014 in ieder geval om € 780.000. Voor 2013 betreft het middelen van de Ministeries van BZK, VWS en SZW. De eilanden dienen voorstellen in voor deze middelen. Voor 2012 ging het bij de ingediende projecten om begeleid wonen, integrale wijkaanpak, kinderopvang, preventie genotsmiddelen, een maatschappelijk werker jobprogram horeca en toerisme en sportcoaches. Vanaf 2013 worden projectvoorstellen beoordeeld door een projectteam in Caribisch Nederland bestaande uit vertegenwoordigers van de Ministeries van SZW en BZK. Hierbij wordt gestreefd naar minimale toetsing om de bureaucratie waar mogelijk te beperken.
Voor circa de helft van deze middelen (€ 580.000) geldt de afspraak dat in 2015 op basis van de evaluatie wordt besloten of dit structureel beschikbare bedrag na 2015 onderdeel wordt van de vrije uitkering. Dit brengt een lastenverlichting van de eilanden met zich mee in die zin dat ze minder projectvoorstellen en projectverantwoordingen hoeven in te dienen. Bovendien geeft het meer keuzenvrijheid aan de eilanden.

Andere vormen van ondersteuning Behalve deze twee structurele bijzondere uitkeringen zijn er nog enkele andere aanvullende middelen of andere vormen van ondersteuning. Voor het project begeleid wonen, sportbuurtcoaches en de training van opbouwwerkers (integrale wijkaanpak) is naast genoemde bijzondere uitkering ook andere ondersteuning beschikbaar gesteld. Zo vindt het opleiden van lokale opbouwwerkers in samenwerking met de gemeente Dordrecht plaats.
Daarnaast is er:
- het convenant schuldaanpak (“perspectief op verantwoord wonen”). Dit convenant is gesloten tussen het openbaar lichaam Bonaire en de woningstichting Fundashion Cas Bonairiano, met ondersteuning van partijen vanuit Europees Nederland. Vanuit de Ministeries van BZK en SZW is ondersteuning toegekend in de vorm van financiering, informatie en fte’s.
- betaalt het Ministerie van SZW een twinning tussen Nibud en de drie eilanden; het doel van deze twinning is het vergroten van de (duurzame) deskundigheid van de eilanden op het gebied van budgetvoorlichting en schuldhulpverlening.
- twee traineeplekken ter ondersteuning van de eilandstaken op de twee bovenwindse eilanden.

Overleg Op diverse wijzen ondersteunen departementen en organisaties in het veld de eilanden bij hun taken in het sociale domein. Voor het inzicht in de middelen, maar ook in de ontwikkeling van taken is enig overzicht van de middelen en vooral de doelen noodzakelijk. Er is een overleg in het sociale domein betreffende de eilanden – de DG-tafel – bestaande uit de Ministeries van SZW (voorzitter), VWS, BZK, EZ en OCW. Inhoudelijke afstemming vindt hier plaats. Doel van de DG-tafel is interdepartementaal gecoördineerd te ondersteunen.
De DG-tafel is daarmee een eerste stap richting inhoudelijke afstemming en afstemming van het proces. Voor een totaalbeeld van het sociale domein, inhoudelijke prioriteitstellingen en

[22] Overzicht bijzondere uitkeringen, Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal,,15 mei 2013.

stroomlijning van het proces zou dit overleg inhoudelijk kunnen worden uitgebreid. Daar hoort een goede afstemming met de eilanden uiteraard bij.
Anders gezegd: de DG-tafel richt zich nu op de integrale aanpak sociaaleconomische initiatieven en de hiervoor beschikbare middelen. Er zijn echter meer (deel)taken in het sociale domein die onderling samenhangen. Bij alle taken in het sociale domein is er bovendien sprake van eilandelijke taken, aanverwante rijkstaken en vaak onderlinge afspraken. Zo kent onderwijs rijkstaken en eilandelijke taken en is er voor gezamenlijke afspraken de onderwijsagenda Caribisch Nederland. Voorts heeft onderwijs dan weer invloed op bijvoorbeeld arbeidsparticipatie, economie en armoede. Een betere afstemming en overall prioriteitstelling kan leiden tot taakverlichting (zie verder Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel).

4.3 Mogelijkheden voor taakorganisatie sociaal domein

Voor de eilandelijke taken van het sociale domein gaan we uit van tabel 4.1. Voor deze taken maken we in 4.3.1 eerst een globale vergelijking met Europees Nederland. Dit omdat dit relevant kan zijn voor de duidelijkheid van de taakverdeling tussen Rijk en eilanden; op de duidelijkheid gaan we in 4.3.2 verder in. Ook kan de taakverdeling relevant zijn, omdat vanuit deze vergelijking naar doelmatigheid van de taakorganisatie kan worden gekeken, bijvoorbeeld vanuit de vraag of en hoe er in Europees Nederland schaaleffecten gerealiseerd kunnen worden door samenwerking; dit bezien we in 4.3.3. In 4.3.4 gaan we in op mogelijkheden voor samenwerking bij het implementeren van taken.

4.3.1 Overzicht taakverdeling

De eilandelijke taken die qua taakverdeling vrijwel parallel lopen met taken van gemeenten in Europees Nederland zijn: de diverse onderwijstaken, preventieve (jeugd)gezondheidszorg, kunst, musea, en overige culturele activiteiten, cultureel erfgoed, archief en archeologie en sport. Armoedebestrijding is een taak die in Europees Nederland bij gemeenten ligt en in Caribisch Nederland zowel bij de eilanden als bij het Rijk ligt. Op deze taak gaan we afzonderlijk in (zie onder 4.3.2).
De taken arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie kennen een andere institutionele organisatie dan in Europees Nederland. In Europees Nederland hebben gemeenten samen met het UWV een taak tot arbeidsbemiddeling, arbeidsmarktregulering en arbeidsparticipatie. Het gaat dan om de begeleiding van werkzoekenden, de registratie, het trainen van gesprekken, benadering van werkgevers en dergelijke. Het UWV doet dit vanuit de werknemersverzekeringen en de gemeente vanuit de Wet werk en bijstand. In Caribisch Nederland draagt het Rijk zorg voor de onderstand. De eilanden hebben de taken rond registratie en arbeidsparticipatie.
Ook de taak stimulering economische sectoren kent in Europees Nederland een andere institutionele setting. De overheid kent in Europees Nederland minder formele taken; het vestigingsbeleid en prijzenbeleid is sterk gedereguleerd. Dit heeft echter ook te maken met een andere concurrentiemogelijkheden in Europees Nederland dan in Caribisch Nederland.
Taken die op de eilanden vrije taken zijn, maar een wettelijke basis kennen in Europees Nederland zijn preventieve opgroei- en opvoedondersteuning, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning kwetsbare groepen en sociale veiligheid.

4.3.2 Duidelijkheid taakverdeling Rijk – eilanden

De taakverdeling tussen eilanden en Rijk is in het sociale domein relatief helder. Dit onder andere omdat er minder wetgeving is en omdat er minder implementatievraagstukken zijn. Er zijn twee taken waar de taakverdeling discussies oplevert. Dat is bij armoedebeleid en bij arbeidsparticipatie.

Taakverdeling armoedebeleid De taakverdeling rond onderstand en armoedebeleid wordt door de eilanden ter discussie gesteld. Het gaat dan om de vraag of het Rijk of de eilanden de onderstand uitvoeren en om de vraag naar de scheidslijn tussen armoedebeleid door het Rijk en door de eilanden. De eerste vraag betreft een onderwerp voor de staatkundige evaluatie. Op de tweede vraag gaan we hier in vanuit de raakvlakken tussen de Rijks en eilandelijke taken. Onderstand en bijzondere onderstand - zijn rijkstaken. Armoedebeleid kent voor de eilanden een wettelijke basis in de Wet primair onderwijs wat betreft het verzorgen van kleding, voedsel en vervoer voor kinderen die basisonderwijs ontvangen en die dit nodig hebben. Er is ook een wettelijke basis in de Begrafeniswet. Het gaat dan om het zorgdragen voor de onkosten van begrafenissen van mensen wiens erfgenamen de begrafenis niet kunnen betalen. Daarnaast hebben alle drie de eilanden in de praktijk ook vormen van armoedebeleid die niet direct uit deze twee wetten voortvloeien, zoals tegemoetkoming water- en elektriciteitskosten, maaltijdvoorziening voor ouderen en ad hoc “social assistance”.
De eilanden hebben dus mogelijkheden voor individueel armoedebeleid. De vraag van de eilanden richt zich met name op de mogelijkheden voor categoriaal inkomensbeleid. Voor gemeenten is categoriale bijzondere bijstand mogelijk voor uitsluitend mensen van 65 jaar en ouder, chronisch zieken en ouders met schoolgaande kinderen. Waarbij opgemerkt dient te worden dat in het Regeerakkoord wordt aangekondigd dat categoriaal bijzondere bijstand zal worden ingeperkt. Aangezien de eilanden niet de taak hebben voor bijzondere onderstand roept dit de vraag op of en in hoeverre er ruimte is voor categoriaal armoedebeleid vanuit de eilanden. Daarmee is de vraag van de eilanden over armoedebeleid een vraag die de taakverdeling tussen eilanden en Rijk betreft. Deze vraag en de vraag wie de onderstand uit zou moeten voeren zijn onderwerpen voor de staatkundige evaluatie.

Kader 4.1 Tewerkstellingsvergunning
De tewerkstellingsvergunning wordt geregeld in de Wet arbeid vreemdelingen BES. In deze wet is geregeld dat de minister de vergunning verleent, maar het bestuurscollege een rol heeft in het goedkeuringsproces. Kort samengevat:

art.4 Onze Minister is bevoegd tot het verlenen, verlengen en intrekken van tewerkstellingsvergunningen.
art.5.1 Aanvraag door werkgever.
art.5.5 Een aanvraag wordt *niet in behandeling* genomen:
- a. zolang de krachtens het derde lid vereiste gegevens of bewijsstukken niet of niet volledig zijn verstrekt onderscheidenlijk overgelegd;
- b. [vervallen]
- c. indien het een arbeidsplaats betreft waarvan de *beschikbaarheid niet ten minste vijf weken vóór het indienen van de aanvraag is gemeld bij het bestuurscollege* van het bestuursorgaan van het openbaar lichaam waar de arbeid uitsluitend of in hoofdzaak wordt of zal worden verricht.

art.8.1. Een *tewerkstellingsvergunning wordt geweigerd*:
- a. indien *naar het oordeel van het bestuurscollege* van het openbaar lichaam waar de arbeid uitsluitend of in hoofdzaak wordt of zal worden verricht, voor het doen verrichten van de arbeid waarop de tewerkstellingsvergunning betrekking heeft arbeidskrachten op de lokale arbeidsmarkt beschikbaar zijn;

Taakverdeling arbeidsparticipatie Er zijn grofweg twee problemen rond arbeidsparticipatie. In de eerste plaats is dat de tewerkstellingsvergunning. Zie hiervoor kader 4.1. Over dit onderwerp is in de Caribisch – Nederland week van maart 2013 afgesproken dat het Ministerie van SZW samen met de eilanden het administratieve proces rond het verstrekken van tewerkstellingsvergunningen nader in kaart zal brengen, met als doel om onnodige administratieve lasten te voorkomen. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de

aansluiting bij opeenvolgende tewerkstellingsvergunningen (uit oogpunt van de bescherming van de werknemer) en aan werkzaamheden door van buiten het eiland komende vrijwilligers. In de tweede plaats noemen we hier volledigheidshalve de mogelijkheden voor werknemers, niet woonachtig op de eilanden, om op de eilanden te werken. Het gaat dan om een vergunning om te werken en te verblijven op de eilanden, zonder in dienst te zijn van werkgevers op de eilanden. Het gaat bijvoorbeeld om werknemers van bouwbedrijven (zie verder onder deregulering).

4.3.3 Samenwerkingsmogelijkheden bij reguliere taken

Mogelijkheden voor schaaleffecten bij gemeentelijke samenwerking In Europees Nederland worden voor diverse taken schaalvoordelen bereikt door samenwerking tussen gemeenten. Het gaat dan in de eerste plaats om samenwerking bij taken waar veel "productie" wordt gemaakt, dat is voor het sociale domein de bijstand en de Wet maatschappelijk ondersteuning (huishoudelijke hulp, vervoersvoorzieningen en woningaanpassingen). Beide taken zijn niet belegd bij de openbare lichamen.
Andere taken waarbij bij gemeenten wordt samengewerkt is:

- Openbare gezondheidszorg; deze is regionaal belegd bij een Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD). De GGD heeft dan wel meerdere locaties.
- Leerlingenvervoer wordt vaak met meerdere gemeenten aanbesteed
- Leerplicht is regionaal georganiseerd via Regionale Meld- en Coördinatiecentra
- Bibliotheken werken steeds meer samen, bijvoorbeeld voor inkoop
- Beheer en onderhoud van onderwijshuisvesting wordt soms doorgedecentraliseerd van gemeenten naar schoolbesturen
- Sport kan door gemeenten worden gedeeld, bijvoorbeeld door locaties handig te kiezen, dat wil zeggen in de buurt van de gemeentegrens. Ook wordt sport regelmatig verzelfstandigd en/of beheer en onderhoud uitbesteed. Dit vergt wel een minimum aantal complexen om een kostenvoordeel op te kunnen leveren.

Mogelijkheden voor schaaleffecten bij de eilanden De hierboven genoemde samenwerkingsmogelijkheden zijn in wezen alleen mogelijk indien de gemeenten waarmee taken worden gedeeld fysiek aan elkaar grenzen. Door het insulair karakter heeft samenwerken tussen de eilanden niet veel zin, omdat de bezoeklocatie (GGD, sportlocatie, schoolgebouw) of faciliteit (leerlingenvervoer) per eiland aanwezig moet zijn. De voordelen van samenwerken tussen eilanden liggen dan met name op het terrein van kennisdelen.
Door de gebondenheid aan een eiland is de "enige" samenwerkingspartner vaak de rijksoverheid. Zo zijn de taken voor de openbare gezondheidszorg en de jeugdgezondheid vormgegeven door samenwerkingen binnen de zorgsector of jeugdzorg. Voor de plannen voor onderwijshuisvesting wordt gebruik gemaakt van de rijksgebouwendienst.
De mogelijkheden voor meer schaaleffecten bij eilandelijke taken binnen het sociaal domein zijn beperkt. Het komt dan bijvoorbeeld neer op medewerkers in staat te stellen meerdere taken uit te voeren (bijvoorbeeld de leerplichtambtenaar). Hetgeen reeds gebeurt.

4.3.4 Samenwerkingsmogelijkheden bij implementatie

Ook in het sociale domein is er een achterstand wat betreft implementatie. Het gaat dan om achterstallig onderhoud en ontwikkeling van kennis en ervaring.
Investeringen in achterstallig onderhoud zijn in de eerste plaats relevant bij onderwijshuisvesting. Voor onderwijshuisvesting zijn de plannen ontwikkeld door het Rijk, in overleg met de schoolbesturen en openbare lichamen. Voor de bijdragen van de eilanden worden renteloze leningen verstrekt. Het restant wordt door het Ministerie van OCW betaald.

Wat betreft de renteloze leningen zijn deze nog niet daadwerkelijk verstrekt, maar loopt de procedure rond de verstrekking nog. Na de investeringen in het achterstallig onderhoud zullen de eilanden de taak, inclusief bekostiging, overnemen.
Achterstallig onderhoud is ook van belang bij de archieffunctie. Er is een Archiefwet BES en een Archiefbesluit BES, maar in de praktijk is deze functie zeer beperkt vormgegeven; er is nog een inhaalslag te maken ten aanzien van kennis, beheer en bewaar-/opslagvoorzieningen. De eilanden hebben ondersteuning gevraagd bij het op orde brengen van hun archieven. Op dit moment zijn het Ministerie van OCW en het Nationaal Archief bezig met het maken van een stappenplan om onder meer de basiskennis op te bouwen. Via een pilotproject wordt getracht tot een gezamenlijke aanpak van bijvoorbeeld belangrijke historische en dynamische archieven te komen. Het doel van het pilotproject is dat de eilanden op termijn zelf hun archief kunnen beheren.
Behalve investeringen in achterstallig onderhoud zijn er ook investeringen in kennisontwikkeling en het opzetten van taken, zoals de publieke gezondheidszorg. Het verder ontwikkelen en vormgeven van deze taak wordt door het Rijk in kaart gebracht waarna een plan van aanpak wordt gemaakt. Voor de jeugdzorgtaken (preventieve jeugdgezondheidszorg en preventieve opgroei- en opvoedondersteuning) is dit reeds gebeurd. Deze taken zijn in de praktijk vormgegeven. Regelgeving en bekostiging worden door het Rijk voorbereid.
Voor enkele taken is er een wijze van facilitering waarbij bewoners of bedrijven op de eilanden gebruik kunnen maken van fondsen, zoals het monumentenfonds en het Mondriaanfonds.

4.4 Totaalbeeld sociaal domein

Deregulering Het sociale domein kent relatief weinig regelgeving. Daarnaast valt bij dit domein een groter deel van de taken onder de gestelde prioriteiten. Deze taken (onderwijs, onderstand, zorg) zijn grotendeels door het Rijk overgenomen.
De wetten van Antilliaanse oorsprong voor arbeidsparticipatie zijn ten minste deels verouderd. Dit levert praktisch gesproken weinig problemen betreffende regeldruk op, omdat de taken in de praktijk niet zo worden vormgegeven. Wel levert dit de vraag op of deze wetten opgeschoond dienen te worden. Dit zou bij de evaluatie kunnen gebeuren, omdat er discussie is over de taakverdeling.
Besparingen: Er zijn weinig tot geen mogelijkheden voor deregulering. Daardoor zijn er ook geen besparingen.

Taakverlichting Enige mate van implementatiedruk is er ook in het sociale domein. Dit omdat de algemene bevindingen (zie Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel) ook spelen in het sociale domein. Het gaat dan om de algemene bevindingen dat het niet altijd overzichtelijk is wat er moet gebeuren, wie er wat gaat doen en welke verwachtingen er zijn.
Daarnaast kent het sociale domein diverse impulsen ter ondersteuning van de eilandelijke taken. Al dan niet met extra (incidentele) middelen. Over een deel van deze middelen – de bijzondere uitkering integrale aanpak sociaaleconomische initiatieven – vindt overleg plaats van rijkszijde. Dit overleg zou meer integraal kunnen worden vormgegeven, waardoor er meer prioriteitstelling is. Dit uiteraard in overleg met de eilanden.
Daarnaast speelt bij de staatkundige evaluatie de vraag of het vaste deel van de bijzondere uitkering integrale aanpak sociaaleconomische initiatieven wordt overgeheveld naar de vrije uitkering. De eilanden hebben dan meer keuzenvrijheid en minder verplichtingen wat betreft projectvoorstellen en projectverantwoordingen.
Besparingen: Meer coördinatie en prioriteitstelling levert op dat met dezelfde middelen meer kan worden gedaan; er wordt dan scherper gestuurd en trajecten sluiten beter op elkaar aan. Omdat dit niet alleen bij het sociale domein speelt gaan we hier verder op in Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel.

Taakorganisatie Het sociaal domein kent met name taken waarbij het van belang is dat deze op locatie (op het eiland) worden uitgevoerd. Het is niet waarschijnlijk dat samenwerking tussen de eilanden, anders dan kennis- en ervaring uitwisseling, veel oplevert. De enige manier om schaaleffecten te verwezenlijken op de eilanden is samenwerking tussen het Rijk en de eilanden en het combineren van functies bij medewerkers. Beide gebeuren reeds.
Besparingen: Er zijn geen voor de hand liggende nieuwe samenwerkingsmogelijkheden voor het sociale domein.

Staatkundige evaluatie Punten voor de staatkundige evaluatie zijn:
- de taakverdeling rond armoedebestrijding, arbeidsparticipatie en onderstand.
- werk- en verblijfsvergunningen voor werknemers niet woonachtig op de eilanden (rijkstaak).

Tabel 4.2 Mogelijkheden voor deregulering, taakverlichting en taakorganisatie sociaal domein

Beleidsveld	Taak	Stand van zaken	Mogelijkheden voor deregulering	Mogelijkheden voor taakverlichting	Mogelijkheden voor taakorganisatie	Wat levert het op?
Armoede-bestrijding, werk en economie	6a Armoedebestrijding	- Vrije taak met verplichte kern - Taak wordt gedeeld door eilanden en Rijk.	Er is beperkt wetgeving	Meer overall coördinatie	De eilanden stellen de taakverdeling Rijk – eilanden ter discussie	Discussie taakverdeling is niet gericht op besparingen.
	6b Arbeidsparticipatie	Vrije taak met verplichte kern	Verouderde wetgeving; herzien bij staatkundige evaluatie *Regelgeving voor werk- en verblijfsvergunningen voor werknemers (niet in dienst) worden als belemmerend ervaren (veel en onduidelijk). Het betreft rijkstaken*	Meer overall coördinatie	Werkproces tewerkstellings-vergunning wordt opnieuw uitgelijnd.	Deregulering: verouderde delen wetgeving niet geïmplementeerd; afschaffen levert geen middelen op. Voor coördinatie zie Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel
	6c Stimulering economie	Vrije taak met verplicht kern	Er is beperkt wetgeving	Meer overall coördinatie	-	Voor coördinatie zie Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel
Maatschappelijke ondersteuning, welzijn en zorg	7ab Preventieve (jeugd)gezondheids-zorg	Deels geïmplementeerd, deels in onderzoek	Afgeleid van internationale regels	-	Rijk faciliteert implementatie en deels gezamenlijke uitvoering (aanverwante) taken.	-
	7c Kinderopvang	Vrije taak	Geen wetgeving	Meer overall coördinatie	-	Voor coördinatie zie Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel
	7d Maatschappelijke ondersteuning	Vrije taak	Geen wetgeving	Meer overall coördinatie	-	Voor coördinatie zie Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel
	7e Sociale veiligheid	Vrije taak	Geen wetgeving	Meer overall coördinatie	-	Voor coördinatie zie Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel

Beleidsveld	Taak	Stand van zaken	Mogelijkheden voor deregulering	Mogelijkheden voor taakverlichting	Mogelijkheden voor taakorganisatie	Wat levert het op?
Onderwijs	8a Onderwijs-huisvesting	Belangrijkste probleem is achterstallig onderhoud	-	-	OCW draagt bij en verstrekt renteloze leningen voor achterstallig onderhoud	-
	8b Leerlingenvervoer	Geen veranderingen	-	-	-	-
	8c Leerplicht	Geïmplementeerd	Taak wordt verder vormgegeven met SKJ	-	-	Taak en middelen voor RMC wordt samen met SKJ vormgegeven.
	8d Sociale Kanstrajecten jongeren (SKJ)	Geïmplementeerd	-	Meer overall coördinatie	-	Voor coördinatie zie Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel
	8e Bibliotheken	Vrije taak	Geen wetgeving	Meer overall coördinatie	Incidentele bijzondere uitkering voor modernisering bibliotheken	-
	8f Onderwijs algemeen	Gerelateerd aan de andere onderwijstaken	-	-	-	-
Cultuur, cultureel erfgoed en sport	9a Kunst, musea en overige culturele voorzieningen	Vrije taak	Geen wetgeving	-	-	-
	9b Cultureel erfgoed, archief en archeologie	Cultureel erfgoed is geïmplementeerd Archief en archeologie worden onderzocht op implementatie-mogelijkheden	-	-	- archief pilot; achterstanden - archeologie; vormgeving Verdrag van Malta	-
	9c Sport	Vrije taak	Geen wetgeving	Meer overall coördinatie	-	Voor coördinatie zie Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel

Hoofdstuk 5 Eilandsbrede taken

5.1 Mogelijkheden voor deregulering eilandsbrede taken

5.1.1 Overzicht taken en bijbehorende wetten eilandsbrede taken

In het referentiekader Caribisch Nederland zijn de eilandsbrede taken onderverdeeld in de beleidsvelden: burgerzaken, bestuur, bedrijfsvoering en algemeen besteedbare middelen. Onder deze beleidsvelden vallen diverse taken.
Tabel 5.1 geeft een overzicht van de beleidsvelden en de taken onderscheiden in het referentiekader, de kostencategorie, de relevante wetten voor de eilandelijke taken en de oorsprong van deze wetten. Besluiten en ministeriële regelingen zijn niet opgenomen in het overzicht.
In het referentiekader zijn 10 eilandsbrede taken onderscheiden. Bij de verdere bespreking bundelen we de drie taken die onder burgerzaken zijn genoemd en de vier taken onder bedrijfsvoering. We bepreken de taken vanuit de wetten. De WolBES en FinBES bespreken we afzonderlijk in hoofdstuk 6. De bespreking van de taken bestuur en bedrijfsvoering is hier daarom relatief beperkt.

5.1.2 Wetten van Europees - Nederlandse oorsprong

Rijkswetten De Paspoortwet en de Rijkswet op het Nederlandschap zijn rijkswetten. Deze wetten golden al voor de staatkundige transitie. Wat betreft de eilandelijke taken zijn de eilanden verantwoordelijk voor het aanvraag- en uitgifteproces van de paspoorten en andere reisdocumenten. Wat betreft de Rijkswet op het Nederlandschap heeft de gezaghebber tot taak te zorgen voor het organiseren van de naturalisatieceremonie en –toets rond het verkrijgen van het Nederlandschap (zie verder onder taakorganisatie 5.3).

Kieswet De Kieswet is van Europees - Nederlandse oorsprong en geldt sinds 10 - 10 - 10 en is onlosmakelijk verbonden met de nieuwe staatkundige verhoudingen. De eilanden zijn verantwoordelijk voor het organiseren van de verkiezingen. Deze taak is niet nieuw. Er zijn geen problemen aangegeven voor de uitvoering van de taak die direct uit de wetgeving volgen.

Wet bescherming persoonsgegevens BES In het land Nederlandse Antillen bestond geen algemene regeling voor de verwerking van persoonsgegevens. Artikel 10 van de Grondwet stelt dat een wettelijke regeling inzake de bescherming van persoonsgegevens en de rechten van betrokkenen noodzakelijk is. Sinds 10 – 10 - 10 is de Grondwet van toepassing op de eilanden. De Wet bescherming persoonsgegevens BES heeft gevolgen voor de werkwijzen van de eilanden. In de Wet basisadministratie persoonsgegevens BES is een eigen regeling voor de bescherming van de persoonsgegevens opgenomen. Er zijn echter andere administraties. Of deze aan de Wet bescherming persoonsgegevens BES voldoen is niet duidelijk. Deze wet is tot nu toe nog niet geïmplementeerd. De gevolgen van deze wet zijn daarom nog niet inzichtelijk.

Tabel 5.1 Overzicht taken en bijbehorende taken wetten eilandsbrede taken

Beleidsveld	Taak	Categorie*	Wet	Oorsprong
Burgerzaken	10a Burgerlijke stand en bevolkingsadministratie, 10b Identiteits- en reisdocumenten 10c overige	omkaderde taak	Burgerlijk wetboek BES Kieswet Paspoortwet Wet identiteitskaarten BES Wet basisadministraties persoonsgegevens BES Dienstplichtwet BES Wet bescherming persoonsgegevens BES	Antilliaans Eur. Nederlands Rijkswet Antilliaans Antilliaans Antilliaans Eur. Nederlands
Bestuur	11a Gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad	uniek kostenkarakter	WolBES Wet openbaarheid van bestuur BES	Specifiek Antilliaans
	11b Ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad	omkaderde taak	WolBES Rijkswet op het Nederlandschap Wet ambtelijke bijstand verzoekschriften BES Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES Vuurwapenwet BES Wapenwet BES	Specifiek Rijkswet Antilliaans Antilliaans Antilliaans Antilliaans
Bedrijfsvoering	12a Personeel 12b Huisvesting 12c Automatisering 12d Ondersteuning primair proces		FinBES Ambtenarenwet BES Pensioenwet ambtenaren BES Wet ongevallen ambtenaren buiten diensttijd BES Wet beperking tabaksgebruik BES	Specifiek Antilliaans Antilliaans Antilliaans Antilliaans
Algemeen besteedbare middelen	13 Algemeen besteedbare middelen		FinBES Loterijwet BES Wet hazardspelen BES I Wet hazardspelen BES II Wet speelvergunningsrecht hazardspelen BES diversen	Specifiek Antilliaans Antilliaans Antilliaans Antilliaans

* In het referentiekader zijn de taken ingedeeld in drie categorieën: vrije taken zonder of met wettelijke kern (geen of beperkte wetgeving), omkaderde taken (taken waar wetgeving kaders geeft) of taken met een uniek kostenkarakter (taken met grote investeringen en/of taken bekostigd door bijzondere uitkeringen). Deze categorieën zijn bedoeld om kosten te berekenen, maar geven tevens een indicatie van de mate waarin wetgeving relevant is voor de uitvoering van de eilandelijke taken.

5.1.3 Wetten van Nederlands - Antilliaanse oorsprong

Burgerlijke stand, bevolkingsadministratie, identiteits- en reisdocumenten Voor de taken burgerlijke stand, bevolkingsadministratie, identiteits- en reisdocumenten is weinig veranderd wat betreft wetgeving. De bepalingen rond de burgerlijke stand zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek BES en de bepalingen voor de bevolkingsadministraties "PIVA" in de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES. Het stelsel voor de bevolkingsadministraties "PIVA" is uitgebreid met een verstrekkingenvoorziening "PIVA-V" van de minister. Een deel van de verstrekkingen wordt – wettelijk voorgeschreven – nu verzorgd door de minister. Dit is echter nog niet volledig geïmplementeerd. De eilanden kennen een eigen identiteitskaart: de sédula. Deze geldt als identiteitsbewijs en is geen reisdocument. De reisdocumenten, zoals het paspoort zijn aangewezen in de Paspoortwet. Daarnaast geven de eilanden ook rijbewijzen uit. Er is geen wetgeving voor rijbewijzen. De eilanden maken ieder een verordening voor rijbewijzen. Over de taken als dusdanig zijn weinig discussies. Wel zijn er discussies over het niveau van uitvoering (zie onder 5.2).
Voor de volledigheid merken we op dat er een Dienstplichtwet is. Deze wet is praktisch gesproken "bevroren". Hetzelfde geldt voor de Dienstplichtwet in Europees Nederland.

Specifieke taken gezaghebber De gezaghebber heeft, naast zijn taken geregeld in de WolBES, een aantal specifieke taken. Het gaat dan om taken voor de naturalisatie en om taken vanuit de Wet ambtelijke bijstand verzoekschriften BES en de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES. De Wet ambtelijke bijstand verzoekschriften BES regelt dat mensen die niet kunnen schrijven een beroep kunnen doen op ambtelijke bijstand voor het schrijven van verzoekschriften. Ook heeft de gezaghebber taken vanuit de Wapenwet BES en de Vuurwapenwet BES. In beide gevallen gaat het om het bijhouden van het machtigenregister door de gezaghebber. Ook heeft hij enkele bevoegdheden met betrekking tot regels voor het mogen dragen van wapens.

Rechtspositie politieke ambtsdragers en ambtenaren De wetgeving voor de politieke ambtsdragers is Europees - Nederlands van oorsprong, omdat dit gerelateerd is aan de WolBES. Voor ambtenaren is de wetgeving van Nederlands - Antilliaanse oorsprong. Het gaat om de Ambtenarenwet BES, Pensioenwet ambtenaren BES en de Wet ongevallen ambtenaren buiten diensttijd BES.
De Ambtenarenwet BES regelt de rechten en plichten van ambtenaren. Het gaat dan om de financiële en niet-financiële arbeidsvoorwaarden. Deze wet geldt voor zowel de ambtenaren van het RCN als van de openbare lichamen. De niet - financiële bepalingen zijn uniform voor alle ambtenaren op de eilanden; dus voor het RCN en de openbare lichamen. Het gaat dan om integriteit, disciplinaire maatregelen en regelgeving van aanstellingen en ontslag.

Algemeen besteedbare middelen De eilanden kennen wetgeving rond loterijen en hazardspelen. Deze wetten zijn van Nederlands - Antilliaanse oorsprong. Deze wetten betreffen geen eilandelijke taken in de zin dat het een keuze is voor de eilanden. In het referentiekader zijn deze taken niet meegenomen. In hoofdstuk 6 bespreken we de FinBES en daarmee de belastingen. We gaan in dit hoofdstuk daarom niet verder in op de algemeen besteedbare middelen.

Voor geen van de wetten van Nederlands - Antilliaanse oorsprong zijn problemen aangegeven voor de uitvoering van de taak die direct uit de wetgeving volgen.

5.2 Mogelijkheden voor taakverlichting eilandsbrede taken

5.2.1 Overzicht en interpretatie huidige taken

Voor het nagaan welke verplichtingen gelden is het nodig te inventariseren welke wetten en regels gelden en relevant zijn. De kanttekeningen die we hierbij hebben gemaakt bij het fysieke domein (zie 3.2) gelden ook hier. De wijze waarop we de verplichtingen in kaart brengen is ook gelijk aan die voor het fysieke domein. De verplichtingen voor de eilandsbrede taken zijn opgenomen in bijlage 8.

Interpretatie van verplichtingen De meeste verplichtingen omtrent de eilandsbrede taken zijn niet nieuw en staan als verplichting niet ter discussie. Wel zijn er ontwikkelingen wat betreft het beoogde kwaliteitsniveau. Het gaat dan met name om de ontwikkelingen rond de wijze van omgaan met de basisadministraties persoonsgegevens en de gegevensverstrekking. De kwaliteit van de bevolkingsadministraties wordt vergroot, dat wil zeggen fouten worden zoveel mogelijk uit de administraties gehaald. Ook worden bestuurlijk vastgestelde straatnamen en nummers doorgevoerd in de bevolkingsadministraties. Het streven naar een zo hoog mogelijke kwaliteit hangt samen met ontwikkelingen rond het meervoudig gebruik van gegevens. In Europees Nederland is het streven dat overheidsorganisaties gebruik maken van het principe "eenmalig aanleveren, meervoudig gebruik". Dit betekent bijvoorbeeld dat de belastingdienst of pensioenfondsen (digitaal) gebruik maken van de bevolkingsadministratie. Deze administratie moet dan wel daartoe de benodigde kwaliteit hebben. Uitgangspunt is dat deze kwaliteit een inspanning kost, maar uiteindelijk voordeel oplevert voor burgers en ook voor de overheidsinstanties, inclusief de openbare lichamen. Indien met het systeem voor de bevolkingsadministratie (PIVA) geautomatiseerd gegevens aangeleverd worden aan andere overheden (via PIVA-V) betekent dit minder verstrekken van losse verklaringen rond persoonsgegevens. PIVA-V is beschikbaar, maar wordt nog niet altijd benut om diverse redenen. Ook het eigen gebruik van de verschillende diensten van het openbaar lichaam van de bevolkingsadministraties is nog in ontwikkeling.
Met andere woorden: het digitaliseren van gegevens en gegevensgebruik kost inspanning, maar het heeft als streven uiteindelijk te besparen. Het is uiteindelijk goedkoper om één hoogwaardige administratie bij te houden dan dat iedere overheidsinstelling of dienst zijn eigen administratie bijhoudt.

5.3 Mogelijkheden voor taakorganisatie eilandsbrede taken

Voor de eilandsbrede taken gaan we uit van tabel 5.1. Voor deze taken maken we in 5.3.1 eerst een globale vergelijking met Europees Nederland. Dit omdat dit relevant kan zijn voor de duidelijkheid van de taakverdeling tussen Rijk en eilanden; op de duidelijkheid gaan we in 5.3.2 verder in. Ook kan de taakverdeling relevant zijn, omdat vanuit deze vergelijking naar doelmatigheid van de taakorganisatie kan worden gekeken, bijvoorbeeld vanuit de vraag of en hoe er in Europees Nederland schaaleffecten gerealiseerd kunnen worden door samenwerking; dit bezien we in 5.3.3. In 5.3.4 gaan we in op mogelijkheden voor samenwerking bij het implementeren van taken.

5.3.1 Overzicht taakverdeling

De eilandsbrede taken zijn voor de eilanden ongeveer gelijk aan die van gemeenten. Een verschil is dat gemeenten de loterijwet en wet hazardspelen niet kennen. Een ander verschil is dat de eilanden verantwoordelijk zijn voor alle taken voor het rijbewijs en andere aanverwante documenten (bijvoorbeeld kentekenbewijzen). Gemeenten zijn alleen verantwoordelijk voor het verstrekken van rijbewijzen.

5.3.2 Duidelijkheid taakverdeling Rijk – eilanden

Er zijn weinig raakvlakken tussen eilanden en rijksoverheid wat betreft de uitvoering van eilandelijke taken. Een gedeelde taak echter is de naturalisatie tot Nederlander. De gezaghebbers hebben de taak de naturalisatietoets en –ceremonie te verzorgen. Ook het geven van voorlichting valt hieronder. De naturalisatieceremonie levert geen problemen op en ligt om principiële redenen bij de openbare lichamen. De vraag kan echter worden gesteld of het wel efficiënt is dat de eilanden de naturalisatietoets organiseren. Het gaat, ten minste op de bovenwinden, om een gering aantal mensen. Het Rijk heeft alle andere taken rond de naturalisatie en zou de toets dus ook kunnen afnemen. Echter, omdat het om geringe kosten gaat ($ 20.000 voor de eilanden samen) en omdat de taak nu is ingeregeld is het al snel duurder om de taak anders vorm te gaan geven.

Een ander raakvlak tussen rijkstaken en eilandelijke taken is de gegevensverstrekking onder 5.2.1 besproken. Naarmate het verstrekken van persoonsgegevens vanuit PIVA-V verder wordt geïmplementeerd, neemt de dienstverlening toe en worden de administratieve lasten voor de burgers en de afdelingen Burgerzaken kleiner. Dit geldt ook voor de toename van verstrekkingen door Burgerzaken aan andere eilanddiensten. Deze ontwikkeling is ingezet.

5.3.3 Samenwerkingsmogelijkheden bij taken

Wat betreft de eilandsbrede taken wordt bij gemeenten veel samengewerkt op het gebied van publiekszaken en bedrijfsvoering. Bij publiekszaken gaat het dan om het benutten van ICT-mogelijkheden voor diverse taken op burgers en bedrijven gericht. Voorbeelden hiervan zijn de 19 bouwstenen van het Nationaal uitvoeringsplan dienstverlening (NUP), waaronder Antwoord voor Bedrijven, MijnOverheid.nl, DigiD en het burgerservicenummer. Deze bouwstenen en uitvoeringsplan dienstverlening spelen niet op de eilanden. We gaan hier daarom verder alleen in op bedrijfsvoering.

Schaalfeffecten in Europees Nederland voor bedrijfsvoering Shared services voor bedrijfsvoering zijn in Europees Nederland zeer gangbaar. Het gaat dan met name om taken, zoals de financiële administratie, personeelsadministratie en ICT. Maar ook bij beheer en onderhoud van huisvesting kan worden samengewerkt als ook bij personeelszaken vanaf het moment dat iemand wordt aangenomen (aanstellingen, ontslag en dergelijke). Er zijn drie belangrijke redenen voor deze shared services (zie hoofdstuk 8 voor een overzicht van redenen voor samenwerking):
- *Schaalvoordelen*; het gaat dan om gestandaardiseerde taken, die goedkoper op grotere schaal gedaan kunnen worden. Digitalisering speelt daarbij een rol. Daarbij kan worden gedacht aan het digitaliseren van de crediteurenadministratie (inkoop, verplichtingen en facturen scannen en betalen). Door de schaalvergroting wordt de investering van het digitaliseringsproces betaalbaarder. Behalve voordelen van digitalisering kunnen er voordelen zijn door het delen van overheadkosten.
- *Inkoopvoordelen*: door samen in te kopen (bijvoorbeeld ICT) kunnen de kosten worden gedeeld en is de onderhandelingsmacht groter.
- *Professionaliseren en/of kwetsbaarheid tegengaan*: die taken waar specialistische kennis voor nodig is kunnen soms worden gedeeld. Dit is met name handig als bepaalde kennis permanent aanwezig moet zijn, terwijl het werk voor één fte of minder betreft.

Schaaleffecten in Caribisch Nederland voor bedrijfsvoering Voor het behalen van schaalvoordelen en het volledig digitaliseren van processen is de gezamenlijke omvang van de eilanden nog steeds vrij klein; de voordelen van digitalisering wegen op dit moment vermoedelijk niet op tegen de kosten van investeringen in apparatuur en processen. Ter indicatie: het gaat bij shared

services in Europees Nederland al snel om samenwerkingsverbanden van gemeenten met samen 100.000 inwoners.
Inkoopvoordelen zouden kunnen worden gehaald, maar dit vergt op zichzelf geen shared service.
Het grootste voordeel van samenwerking voor de eilanden ligt vermoedelijk bij het tegengaan van kwetsbaarheid en/of het verhogen van de kwaliteit van de taken; beter opgeleid personeel en meer achtervang. Dit moet worden afgewogen tegen mogelijke nadelen en risico's:

- een shared service betekent dat de medewerkers fysiek op dezelfde plek (hetzelfde eiland) zitten en dus niet op de andere twee eilanden aanwezig zijn. Dit kan ruis geven.
- overgangsvraagstukken, zoals het afvloeien van het huidige personeel en het aannemen van nieuwe mensen. Ook betekent het voor veel mensen - iedereen die met geld te maken heeft – een verandering van werkproces.
- de vorming van een shared service vergt dat werkprocessen in de basis op orde zijn bij de samenwerkingspartners en dat ze onderling niet te veel afwijken; samenwerken als de basis niet op orde is leidt vrijwel altijd tot problemen.
- een vaak genoemde voorwaarde voor succes van samenwerking is vertrouwen: bestuurlijk, beleidsmatig en op uitvoeringsniveau

Een alternatief voor samenwerken is overigens het uitbesteden van taken, zoals de financiële administratie. Ook dit is vaak pas goedkoper als er een bepaalde schaal is.

Het is de vraag of samenwerken tussen de eilanden op het terrein van bedrijfsvoering veel besparingen zullen opleveren. Wel kunnen de taken beter geborgd zijn. Gezien echter dat de eilanden de administraties nog op orde aan het brengen zijn en omdat rust een streven is komende jaren, ligt het niet voor de hand op korte termijn een shared service voor bedrijfsvoering te vormen. Wel is het om diverse redenen –samenwerking op termijn, kennisuitwisseling en eventuele personeelsuitwisselingen, gezamenlijk inkoop – handig daar waar mogelijk administraties en werkprocessen zoveel mogelijk hetzelfde in te richten.

Een alternatief kan zijn dat het RCN taken verricht voor de eilanden. Dit kan de genoemde voordelen opleveren van minder kwetsbaarheid en meer inkoopmacht. Ook kan er wellicht toch in enige mate een schaalvoordeel ontstaan doordat het RCN een relatief grote organisatie is. De invoeringsnadelen en problemen blijven dan echter. Ook kan deze samenwerking het onafhankelijkheidsgevoel van de eilanden aantasten. Dit kan voorkomen worden als alle systemen, werkprocessen en dergelijke volledig op orde zijn; overdragen kan dan met behoud van control. Dit lijkt vooralsnog niet aan de orde.

Harmonisering arbeidsvoorwaarden en CAO De eilanden zijn zelf verantwoordelijk voor de financiële arbeidsvoorwaarden. De eilanden hadden ieder hun eigen bezoldigingsregeling. De bezoldigingsregeling tussen de eilanden is inmiddels geharmoniseerd. Het RCN heeft diverse bezoldigingssystemen - politie, gevangenis, douane, onderwijs, overig RCN – deze worden nu ook geharmoniseerd, uitgezonderd onderwijs. Voor deze harmonisering is een overgangsregeling. De harmonisering heeft daarom betrekking op nieuwe aanstellingen.
Ook bij de rechtspositie van ambtenaren is sprake van samenwerking tussen het Rijk en de eilanden. Voor de eilanden was het nieuw dat de onderhandelingen met de bonden tweezijdig zijn; de bonden moeten instemmen. Daarmee is wel de afspraak dat het gaat om een "packagedeal". Doordat de eilanden de CAO - onderhandelingen mandateren aan BZK wordt er één CAO vastgesteld voor het RCN en de openbare lichamen. De eilanden tekenen vervolgens zelf het akkoord en dienen het ook zelf in te voeren. Zolang de afspraken gelden voor zowel het RCN als de eilanden kan bij de implementatie gebruik worden gemaakt van de implementatie van het RCN. Ook is het mogelijk dat de eilanden een beroep doen op de VNG voor modellen.

5.3.4 Samenwerkingsmogelijkheden bij implementatie

Ook voor de eilandsbrede taken is er enige achterstand bij het implementeren van taken. Het gaat daarbij om achterstallig onderhoud en benodigde ontwikkeling van kennis en ervaring bij personeel.
Achterstallig onderhoud speelde bij bevolkingszaken. Dit is ingelopen door ondersteuning en bekostiging van apparatuur. Daarnaast is ook bijgedragen aan personele ondersteuning voor het verbeteren van de relevante gegevens. Ook bij huisvesting is sprake van achterstallig onderhoud. Plannen hierover worden besproken. In het verleden zijn incidentele middelen door het Ministerie van BZK ter beschikking gesteld.
Personeel is in het algemeen een aandachtspunt. Het is voor de eilanden moeilijk gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden. Het aanbod van arbeid is beperkt op de eilanden. De eilanden zijn alle drie bezig of bezig geweest met reorganisaties om de organisatie gereed te maken voor de taken en eisen. Deze reorganisaties zijn ondersteund door incidentele middelen van het Ministerie van BZK.

5.4 Totaalbeeld eilandsbrede taken

Deregulering Voor de eilandsbrede taken staan nut en noodzaak van wetgeving niet ter discussie. De belangrijkste wetten vanuit de eilandelijke taken bezien zijn die rond burgerzaken, identiteits- en reisdocumenten en de rechtspositie van ambtenaren (de WolBES en FinBES worden in hoofdstuk 6 besproken). Mogelijkheden voor deregulering zijn niet genoemd.
Besparingen: Er zijn geen mogelijkheden voor deregulering gevonden. Daardoor zijn er ook geen besparingen door deregulering mogelijk.

Taakverlichting Enige vorm van implementatiedruk is er ook voor de eilandsbrede taken. Dit omdat de algemene bevindingen (zie Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel) ook spelen voor de eilandsbrede taken. Het gaat dan om de algemene bevindingen dat het niet altijd overzichtelijk is wat er moet gebeuren, wie wat gaat doen en welke verwachtingen er zijn.
Daarnaast kan het meer benutten van het systeem voor de bevolkingsadministratie (PIVA) via de geautomatiseerde verstrekking van persoonsgegevens aan andere overheden (via PIVA-V) leiden tot minder uittreksels uit de bevolkingsadministraties.
Besparingen: Het meer benutten van geautomatiseerde aanlevering van gegevens kan bij het Rijk besparingen opleveren. Voor de eilanden is bij de berekening van de ondergrens van het referentiekader voor deze taak reeds van deze mogelijkheid uitgegaan.
In Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel gaan we in op mogelijkheden voor besparingen door een betere coördinatie.

Taakorganisatie Publiekszaken en bedrijfsvoering worden in Europees Nederland steeds vaker via een shared service georganiseerd. Dit veelal voor schaalvoordelen via digitalisering. Het gaat dan echter om een schaal die de drie eilanden samen niet halen. Een andere reden om bedrijfsvoering samen te doen is het vergroten van de kwaliteit en verminderen van de kwetsbaarheid. Dit kan voor de eilanden een reden zijn om samen te werken. De kosten van samenwerking zouden op dit moment vermoedelijk vrij hoog zijn. Ook zou het een belastend proces zijn om nu een shared service in te richten. Op termijn, wanneer eigen processen beter zijn ingericht en meer zijn gestandaardiseerd, kan meer samenwerken wel een goede optie zijn. Een samenwerking Rijk – eilanden geeft een vergelijkbare afweging aan voor- en nadelen.
Besparingen: Er zijn korte termijn geen voor de hand liggende nieuwe samenwerkingsmogelijkheden voor de eilandsbrede taken.

Tabel 5.2 Mogelijkheden voor deregulering, taakverlichting en taakorganisatie eilandsbrede taken

Beleidsveld	Taak	Stand van zaken	Mogelijkheden voor deregulering	Mogelijkheden voor taakverlichting	Mogelijkheden voor taakorganisatie	Wat levert het op?
Burgerzaken	10a Gurgerlijke stand en bevolkings-administratie 10b Identiteits- en reisdocumenten 10c Overige	Achterstallig onderhoud in apparatuur. Ontwikkeling kennis.	-	Piva-V kan meer worden benut	BZK heeft apparatuur geregeld. Kennisontwikkeling wordt gefaciliteerd.	De ondergrens-berekening van het referentiekader is gebaseerd op Europees Nederland en gaat daarmee al uit van de voordelen van benutting van Piva-V
Bestuur	11a Gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad	Zie hoofdstuk 6 WolBES.	-	-	Niet relevant	
	11b Ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad	Zie hoofdstuk 6 WolBES.	-	Naturalisatietoets organiseren zou verschoven kunnen naar Rijk. De taak is echter net ingeregeld waardoor een verschuiving nu niet efficiënt lijkt.	Niet relevant	Geen netto besparing
Bedrijfs-voering	12a Personeel 12b Huisvesting 12c Automatisering 12d Ondersteuning primair proces	Eilanden hebben reorganisatieplannen. Gekwalificeerd personeel aantrekken is vaak een probleem Er is achterstallig onderhoud / achterlopende ontwikkelingen in gebouwen, ICT e.d..	-		- Achterstallig onderhoud is bespreekpunt - Er is één CAO vastgesteld voor RCN en openbare lichamen. Bezoldigingsregelingen zijn zoveel mogelijk geharmoniseerd.	-

Hoofdstuk 6 Systeemwetten

In dit hoofdstuk worden de systeemwetten besproken. Het gaat om de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES). Dit hoofdstuk kent een andere opbouw dan de vorige drie hoofdstukken waarin de taken van het fysieke en sociale domein en de eilandsbrede taken werden besproken. Daarbij werd telkens ingegaan op deregulering, taakverlichting en taakorganisatie. De reden voor deze andere opbouw is dat het bij de WolBES en FinBES met name gaat om deregulering. Taakverlichting in de zin van overzicht en interpretatie van de wetten is minder van toepassing. Taakorganisatie is voor het relevante onderwerp – financiën – reeds bij de eilandsbrede taken besproken. Bij de mogelijkheden voor deregulering staan we relatief uitgebreid stil, omdat het bij deze wetten om specifieke bepalingen voor de eilanden gaat (zie Hoofdstuk 2). De mogelijkheden voor deregulering bespreken we onderwerpsgewijs per wet.

6.1 Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Per 10 - 10 - 10 is de WolBES ingevoerd. Deze wet regelt de instelling van de openbare lichamen. De WolBES is grotendeels vergelijkbaar met de Gemeentewet. Er zijn enkele verschillen tussen de Gemeentewet en de WolBES, met name betreffende integriteit en de rol van de Rijksvertegenwoordiger. Ook de consultatieverplichting is afwijkend. Deze verplichting wordt besproken in Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel.

We onderscheiden drie hoofdonderwerpen in de WolBES:

- *Goed bestuur* Het gaat hier om het invoeren van het dualisme, maar ook om instrumenten die in Europees Nederland zijn ingevoerd om dualisme goed vorm te geven als ook om andere maatregelen om goed bestuur te stimuleren.
- *Integriteit* Zowel de WolBES als de FinBES kennen diverse bepalingen ter bevordering van de integriteit. Deze bepalingen zijn specifiek voor Caribisch Nederland. Dit vanwege de kleinschaligheid van de eilanden in combinatie met het insulaire karakter. De bepalingen van de WolBES en FinBES rond integriteit hebben we in dit hoofdstuk samengenomen.
- De rol van de *Rijksvertegenwoordiger* Enkele taken in het openbaar bestuur die in Europees Nederland bij de provincie zijn belegd zijn in Caribisch Nederland bij de Rijksvertegenwoordiger belegd. Het gaat hier om bepalingen specifiek voor Caribisch Nederland.

6.1.1 Goed bestuur

Op de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober 2006 is afgesproken dat dualisering werd ingevoerd in Caribisch Nederland. Op hoofdlijnen is daarvoor wetgeving, zoals geldend in Europees Nederland ingevoerd. Het gaat dan om de dualisering zelf, om de bestuurlijke instrumenten en om de

financiële instrumenten, waaronder de rekenkamer. Ook nemen we de ombudsfunctie in deze paragraaf mee. Deze staat los van dualisering, maar hoort wel bij goed bestuur.

Dualisme

Het doel van de dualisering in Europees Nederland was een krachtiger lokaal bestuur met name door de positie van de raad te versterken en de bevoegdheden van raad en college beter te scheiden. Hiervoor werd onder meer bepaald dat wethouders niet langer meer raadslid kunnen zijn. In Caribisch Nederland wordt dualisme geleidelijk ingevoerd. De primaire bevoegdheidsverdeling tussen de eilandsraad en het bestuurscollege is in de WolBES geregeld. Dualisering heeft ook gevolgen voor de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van taken in medebewind. Voor de wetten van Antilliaanse oorsprong is besloten dat de taakverdeling tussen de eilandsraad en het bestuurscollege blijft, zoals die is geregeld. Voor de Europees - Nederlandse wetgeving waarin medebewind wordt gevorderd, zal de (dualistische) bevoegdheidsverdeling zoals in die wetgeving omschreven, worden gevolgd[23].

Aantal gedeputeerden en eilandsraadsleden Invoering van het dualisme heeft in de eerste plaats gevolgen voor het aantal politici. Gezien de kleinschaligheid van de eilanden is dit punt van belang. In de WolBES zijn minder gedeputeerden en eilandsraadsleden voorgeschreven dan bij gemeenten met vergelijkbare inwonersaantallen. Er is besloten de aantallen van voor 10 - 10 - 10 te handhaven, omdat toepassing van de criteria uit de Gemeentewet zou leiden tot een toename van het aantal eilandsraadsleden, hetgeen in de praktijk voor problemen zou kunnen zorgen gezien de geringe bevolkingsomvang van de eilanden. Doordat gedeputeerden niet meer in de eilandsraad mogen zitten, moeten er nu al meer bestuurders worden gevonden.

Werkwijze Dualisme vergt ook een verandering in de werkwijze en de politieke cultuur. Evenals in Europees Nederland kost het tijd voordat de leden van de eilandsraden en de eilandgedeputeerden gewend zijn aan de nieuwe rolverdeling en posities in het eilandsbestuur. Hetzelfde geldt overigens ook voor de gezaghebber; ook de gezaghebber heeft in de WolBES nieuwe taken en een nieuwe rol gekregen. De invoering van het dualisme op de drie eilanden is begeleid met opleidings- en voorlichtingsbijeenkomsten. Over een vervolg wordt nagedacht.

De keuze voor dualisme is voor dit onderzoek een gegeven. We merken hierbij op dat Saba aangeeft dat dualisme gezien de schaal van Saba heroverwogen zou moeten worden. Dit beschouwen als een mogelijk punt voor de staatkundige evaluatie.
Dualisme wordt op de eilanden in lijn met Europees - Nederlandse wetgeving ingevoerd. Daarbij is rekening gehouden met de kleinschaligheid van de eilanden (aantal raadsleden en gedeputeerden) en is rekening gehouden met de fase (medebewind wordt later aangepast en er is een invoeringstraject voor raden en colleges). Wij zien geen directe aanleiding voor deregulering.

Bestuurlijk instrumentarium dualisme

Rond dualisering is een aantal instrumenten in het leven geroepen in Europees Nederland. Het gaat dan om verordeningen en gedragscodes die de eilandsraad moet vaststellen, om het recht van initiatief, het recht van amendement, recht op ambtelijke bijstand, mondeling en schriftelijk vragenrecht, recht van interpellatie van ieder raadslid en het recht van onderzoek (enquête). De raad wordt ondersteund door de griffier. De griffier heeft een rol bij het verder ontwikkelen van de besluitvormingsprocedures en werkwijze van de eilandsraden.

Dit instrumentarium heeft geen directe relatie met kleinschaligheid. Het gebruiken van het instrumentarium is een kwestie van ervaring.

---

[23] Memorie van Toelichting WolBES, paragraaf 2.1.

Uit de keuze voor dualisme volgt het bestuurlijk instrumentarium. Wij zien geen directe aanleiding voor deregulering.

Financieel instrumentarium dualisme: rekenkamer
Naast het bestuurlijke instrumentarium voor de raad is in Europees Nederland met het oog op de dualisering ook het financiële instrumentarium versterkt. Het gaat dan bijvoorbeeld om enkele aanpassingen in de begrotingsopzet en aanpassingen in de financiële en controleverordening en de accountantscontrole (zie verder 6.2 FinBES). De rekenkamer(functie) hoorde in Europees Nederland ook bij het financieel instrumentarium voor dualisme. Voor de eilanden is deze verplichting in de WolBES geregeld. Een gezamenlijke rekenkamer is voor de eilanden verplicht per 10 - 10 - 2012. Een rekenkamer heeft tot taak onderzoeken te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. De rekenkamer bepaalt zijn eigen agenda.
Gemeenten kunnen kiezen voor een eigen rekenkamer of een rekenkamerfunctie. Ook kunnen gemeenten al dan niet kiezen om samen te werken met andere gemeenten. Voor de eilanden is een gezamenlijke rekenkamer voorgeschreven. Verder is bepaald dat elke eilandsraad één van de drie leden benoemt voor 6 jaar. In tegenstelling tot gemeenteraden kunnen eilandsraden een lid niet ontslaan, dit om de onafhankelijke positie te bevorderen en politiek ontslag te voorkomen.
De redenen voor deze afwijkende bepalingen zijn vooral de kleinschaligheid van de eilanden; een eigen rekenkamer voor ieder eiland zou te veel ambtelijke capaciteit zou vergen. Gezamenlijk opereren bevordert deskundigheid en kennisuitwisseling en bevordert de onafhankelijkheid die kwetsbaar is gezien de kleinschaligheid van de eilanden[24].
Dit laat onverlet dat het gezien de kleinschaligheid van de eilanden in combinatie met het eilandelijke karakter complex kan zijn onafhankelijke leden te vinden.

De rekenkamer als onderdeel van het financiële instrumentarium Over de nut en noodzaak van de rekenkamer op de eilanden wordt verschillend gedacht. Evenals over de wijze waarop in de WolBES de rekenkamer is voorgeschreven. Wij stellen voor de rekenkamer mee te nemen met de totale heroverweging van het financiële instrumentarium. In 6.2.2 gaat we daar verder op in. De reden hiervoor is dat, zoals hiervoor genoemd, in Europees Nederland de rekenkamer een onderdeel was van het financiële instrumentarium ingevoerd bij de dualisering. Gezien de kleinschaligheid van de eilanden is het de vraag of dit instrumentarium past bij de eilanden, zeker gezien het financieel toezicht op de eilanden dat zwaarder is vormgegeven dan bij gemeenten[25].

Pragmatische vormgeving Behalve de vraag of een rekenkamer noodzakelijk is op de eilanden is het de vraag of de vormgeving werkbaar is. De gekozen vormgeving van de rekenkamer is

[24] Memorie van Toelichting WolBES, paragraaf 2.5.
[25] In diverse stukken zien we dat de rekenkamer wordt benoemd als een essentiële partij in het financiële controleproces. Dit is waarschijnlijk bezien vanuit de rol van de rekenkamer bij het Land Nederlandse Antillen of bij de rijksoverheid. De rol van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer is niet identiek aan de rol van de rekenkamer bij gemeenten. Bij de rijksoverheid is de rekenkamer bijvoorbeeld een belangrijke partij bij de controle op de jaarrekening. Bij gemeenten, en derhalve ook bij de eilanden, heeft de rekenkamer echter een andere positie. Hiervoor is destijds bij de dualisering gekozen, omdat gemeenten een onafhankelijke (dat is niet in overheidsdienst zijnde) accountant hebben; dit in tegenstelling tot de rijksoverheid. Ook staan gemeenten onder repressief (toezicht achteraf) financieel toezicht op de begroting. Door deze vormen van controle is de rol van de rekenkamer(functie) beperkt tot onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (artikel 182 Gemeentewet). Een door de rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur bevat expliciet geen controle van de jaarrekening als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet (accountantscontrole).

zwaar. Dit omdat is geprobeerd de onafhankelijkheid van de rekenkamer te borgen, ondanks de kleinschaligheid van de eilanden. Het is de vraag of deze onafhankelijkheid op doelmatige wijze kan worden geborgd op de eilanden.
De WolBES bepaalt nu dat de rekenkamer drie onafhankelijke leden heeft die zelf onderzoek gaan doen of gaan uitbesteden. Een alternatief is dat de *eilandsraden* onderzoek uitbesteden, bij voorkeur gezamenlijk. Dit betekent dat de rekenkamer niet onafhankelijk is van de eilandsraad. In Europees Nederland mogen raadsleden lid zijn van een rekenkamercommissie. Het verschil is dat de rekenkamercommissie een deel is van de raad en niet de hele raad betreft. De eilandsraden zijn dermate klein dat commissies vormen, zeker op Sint Eustatius en Saba, niet voor de hand ligt. Bij dit alternatief zou de rekenkamer niet onafhankelijk zijn in de onderwerp keuze. Het is echter de vraag of onafhankelijkheid op de eilanden sowieso wel goed mogelijk is, gezien de kleinschaligheid en het eilandelijk karakter. Bovendien kan het voor de onderwerpskeuze handig zijn als de raad deze deelt; rekenkamers bij gemeenten hebben soms te kampen met een discrepantie tussen het onderzoek dat is uitgevoerd en de vragen van de raad. Dit gaat ten koste van de impact van onderzoek.
Wij stellen voor ook de vormgeving van de rekenkamer bij de heroverweging van het financiële instrumentarium mee te nemen.

Instrumentarium niet verbonden met dualisme: ombudsfunctie
In de WolBES is ook de verplichting tot een ombudsfunctie ingevoerd. In tegenstelling tot inwoners van Europees Nederland hoeven inwoners van de eilanden niet eerst de procedures van intern klachtrecht te volgen, maar kunnen zij direct naar de ombudsman stappen. Hiervoor is gekozen omdat de eilanden nog geen ervaring hebben met intern klachtrecht. Ook bij Europees - Nederlandse gemeenten is het intern klachtrecht pas later ingevoerd.
De eilanden konden kiezen voor het zelf regelen van een ombudsfunctie of zich aanmelden bij de Nationale Ombudsman. De eilanden hebben voor het laatste gekozen.

Pragmatische vormgeving Een keuze voor een gezamenlijke ombudsfunctie brengt voor de eilanden het probleem met zich mee of er voldoende mensen voor een dergelijke ombudsfunctie zijn. Ook is het de vraag of de ombudsfunctie wel onafhankelijk kan zijn gezien de schaal van de eilanden. Met de keuze voor de Nationale Ombudsman wordt het klachtrecht onafhankelijk ingevuld. Dit brengt echter aanzienlijke kosten met zich mee. Het is daarom de vraag of de ombudsfunctie pragmatischer kan worden vormgegeven. Dit gezien de schaal van de eilanden. Door de schaal van de eilanden is het lastig onafhankelijkheid te waarborgen vanuit de bewoners van de eilanden zelf. Onafhankelijkheid betekent dan al snel dat het iemand moet zijn van buiten de eilanden. Dit is meestal duur. Een alternatief zou kunnen zijn de taak bij bijvoorbeeld de Rijksvertegenwoordiger of het Cft neer te leggen. Uiteraard maken beide deel uit van de overheid en zijn in die zin niet onafhankelijk, maar ze staan wel op afstand van de openbare lichamen. Uit pragmatische overwegingen stellen wij dit als alternatief voor. Eenzelfde vormgeving zou overigens overwogen kunnen worden voor andere onafhankelijke commissies of organen, zoals bijvoorbeeld de nog op te richten commissie bescherming persoonsgegevens.

6.1.2 Integriteit
Een van de doelen van met name de WolBES, maar ook de FinBES, is het zoveel mogelijk waarborgen van de integriteit van ambtenaren en politieke ambtsdragers en voorkomen van belangenverstrengeling. Daarbij zijn de kleinschaligheid en het insulair karakter van de eilanden aandachtspunten. Enerzijds is gezien de kleinschaligheid en het insulair karakter het risico op integriteitsproblemen relatief groot. Anderzijds is het scheiden van functies lastiger, omdat er te weinig mensen zijn die bepaalde functies kunnen vervullen. Uiteraard kunnen mensen van buiten de eilanden een rol spelen, zoals regelmatig gebeurt, maar dit lost de kern van het

probleem niet op. Hieronder wordt ingegaan op integriteitsregels – voor zover deze afwijken van de Europees - Nederlandse regelgeving. De regels zijn onderverdeeld naar bestuurlijke integriteit, financiële integriteit en integriteit van personeelsaanstellingen. Omdat het om regels specifiek voor Caribisch Nederland gaat bezien we de bepalingen vanuit de vraag of het doel van de bepalingen wordt bereikt en of dit op een efficiëntie wijze gebeurd. Kanttekening hierbij is dat er voor deze weging wel voldoende ervaring moet zijn.

Regels voor bestuurlijke integriteit

In verband met de kleine schaal van de eilanden is - in afwijking op Europees - Nederlandse wetgeving - *bloed- en of aanverwantschap tot en met de tweede graad of huwelijk of samenwonen* tussen bestuurscollegeleden niet toegestaan (artikel 41 WolBES). Deze regel is op verzoek van de eilandbestuurders uit een oude landsregeling overgenomen.
Ook in afwijking op Europees - Nederlandse wetgeving is de regel dat indien een eilandgedeputeerde een met zijn *functie onverenigbare* betrekking vervult en de eilandsraad, naar het oordeel van de gezaghebber, ten onrechte nalaat de eilandgedeputeerde ontslag te verlenen, de eilandgedeputeerde door de gezaghebber van zijn betrekking als eilandgedeputeerde vervallen wordt verklaard (artikel 57 WolBES). Een burgemeester heeft deze bevoegdheid niet.

Er is vooralsnog geen expliciete ervaring met deze regels; er is geen aanleiding aan te nemen dat de regels niet tot het doel leiden. Wij zien geen directe aanleiding voor deregulering.

Regels voor financiële integriteit

Afwijkend ten opzichte van Europees Nederland is de verplichting voor gedeputeerden en de gezaghebber om binnen 30 dagen na benoeming en na ontslag een overzicht van zijn zakelijke en financiële belangen *("financial disclosure")* in te dienen bij de Rijksvertegenwoordiger. Hierdoor kan het privévermogen aan het begin en aan het eind van de ambtsperiode worden vergeleken en kan worden nagaan of sprake is geweest van ongerechtvaardigde verrijking.
Om te voorkomen dat bestuurders bezittingen van het openbaar lichaam tegen een vriendenprijs verkopen aan relaties, stelt FinBES artikel 10, eerste lid "Vervreemding van bezittingen van een openbaar lichaam op welke wijze dan ook geschiedt tegen marktconforme voorwaarden". Het tweede lid stelt dat besluiten tot vervreemding van onroerende zaken, aandelen, obligaties en concessies, en roerende zaken de goedkeuring behoeven van de Minister van BZK. Deze goedkeuring is gemandateerd aan het Cft.

Met beide regels is ervaring opgedaan. Wat betreft het vervreemden van bezittingen leidde dit ertoe dat onroerend goed via marktprijzen moest worden verkocht en er vervolgens een subsidie aan de kopende partij kon worden gegeven. Dit in plaats van verkoop onder de marktprijs en vervolgens niet verstrekken van subsidies. Sint Eustatius geeft aan het werken met de marktprijs niet doenlijk te vinden. Het hierboven "bruto" verrekenen is, ook los van integriteit, nuttig voor het financieel inzicht. De wijze waarop dit bruto verrekenen plaatsvindt zou bezien kunnen worden op werkbaarheid. Wij zien geen directe aanleiding voor deregulering.

Regels voor integriteit bij personeelsaanstellingen

Alle besluiten rond *benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van eilandsambtenaren* moeten worden goedgekeurd door de Rijksvertegenwoordiger (WolBES, artikel 204). Daarmee kan worden nagegaan of dergelijke personele besluiten geschieden op basis van de kwaliteit van de persoon en niet op basis van factoren als loyaliteit of familiebetrekking. Ook wordt hiermee gewaarborgd dat de totale kosten van het ambtenarenapparaat niet onevenredig hoog worden, bijvoorbeeld door te voorkomen dat – zoals in het verleden – een baan als ambtenaar als vorm van onderstand wordt ingezet. Iets vergelijkbaars geldt voor besluiten tot het benoemen en

herbenoemen van vertegenwoordigers van een bestuurscollege of een openbaar lichaam in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Op deze benoemingen gaan we in hoofdstuk 8 in. Hier beperken we ons tot personeelsaanstellingen bij de openbare lichamen.

Enerzijds heeft de goedkeuring bijgedragen aan de gestelde doelen. Anderzijds zijn er nog steeds geruchten over sommige aanstellingen. Vermoedelijk is dit niet in de laatste plaats omdat de keuze voor aan te nemen personeel niet zo groot is. Anders gezegd personen die worden aangenomen zijn veelal niet nieuw noch onbekend op het eiland.
De goedkeuring wordt bovendien als bureaucratisch ervaren door de eilanden; de procedure vergt tijd en vooral het feit dat het om alle personele besluiten van alle medewerkers, ongeacht soort functie of salarisschaal, gaat wordt als overdreven ervaren. In reactie hierop gaan de eilanden bij benoemingen nu soms een overeenkomst van opdracht aan, zodat formeel geen dienstverband wordt aangegaan. In 2010 heeft de Rijksvertegenwoordiger in een brief aangegeven dat een bestuurscollege externe adviseurs ambtelijke taken liet verrichten. (Dit komt in Europees Nederland overigens ook voor.) Daarmee wordt de facto de goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger omzeild. Dit kan vervolgens weer in de WolBES worden geregeld door ook overeenkomsten van opdracht aan goedkeuring van de Rijksvertegenwoordiger onderhevig te laten zijn.

Pragmatische vormgeving Het is de vraag of het doelmatig is voor alle aanstellingen, bevorderingen, schorsing en ontslag goedkeuring verplicht te stellen. Het is bovendien de vraag of de verplichting doeltreffend is. In de eerste plaats omdat de eilanden weinig keuze hebben bij personeelsaanstellingen. Er kunnen medewerkers van buiten de eilanden worden aangesteld, maar dat kan niet voor alle functies. In de tweede plaats is het de vraag waarom deze verplichting er is voor de eilanden, terwijl deze verplichting er niet is bij gemeenten, terwijl het probleem zich ook bij gemeenten voordoet. Bij gemeenten komen onregelmatigheden voor bij het aanstellen, bevorderen en ontslaan van medewerkers. Via gerechtelijke procedures, discussies in de raad en/of media kunnen deze onregelmatigheden worden bestreden. Dit kan ook op de eilanden een weg zijn om met dit vraagstuk om te gaan.
Voor de vraag of vereenvoudiging van de goedkeuring van personeelsaanstellingen mogelijk is, is het van belang de twee doelen van de bepaling - beheersing van het totaal aantal mensen in dienst en integriteit rond bepaalde functies - uit elkaar te trekken. De controle op het totale personeelsbestand is mogelijk door de personeelsoverzichten mee te nemen bij de financiële controle; het personeelsbudget wordt dan een onderdeel van het begrotingstoezicht. Dit is nu reeds het geval. Er kan, indien nodig, ook worden gecontroleerd of er een onverklaarbare groei van het aantal ambtenaren of personele lasten is.
De procedure wat betreft het toezicht op personeelsaanstelling zou kunnen worden geschrapt, omdat dit ook bij gemeenten een gemeentelijke verantwoordelijkheid is. Indien deze procedure extra aandacht behoeft kan er ook steekproefsgewijs op de wijze van aanstellen worden gecontroleerd, waarna bij onregelmatigheden ingegrepen zou moeten kunnen worden. Deze taak zou bij de Rijksvertegenwoordiger of het Cft kunnen worden belegd. Meer interne controle is (aanvullend) ook een optie; Sint Eustatius stelt voor deze taak bij de gezaghebber neer te leggen.

6.1.3 Rollen van de Rijksvertegenwoordiger

De Rijksvertegenwoordiger is een functionaris die specifiek voor Caribisch Nederland is ingesteld (zie 2.1.1). In algemene zin vervult de Rijksvertegenwoordiger een rol als waarborg voor kwaliteit en continuïteit van de openbare lichamen, dat wil zeggen de democratisch gekozen overheid. Meer concreet heeft de Rijksvertegenwoordiger op basis van de WolBES taken die toezicht, goedkeuren van benoemingen en bevorderen van samenwerking betreffen.

Ook kunnen via andere wetten taken en bevoegdheden bij de Rijksvertegenwoordiger worden belegd. De diversiteit aan taken leidt ertoe dat de Rijksvertegenwoordiger diverse rollen heeft.

Rollen Rijksvertegenwoordiger
De Rijksvertegenwoordiger is toezichthouder, omdat hij een divers pakket aan *toezichtstaken* heeft, zoals:

- Het toezicht op de (kwaliteit van) besluiten; de Rijksvertegenwoordiger ziet erop toe dat het bestuurscollege of de gezaghebber de nodige beslissingen nemen, en kan daar in voorzien wanneer dat niet gebeurt. (WolBES artikel 231) en kan besluiten voordragen voor vernietiging (WolBES artikel 222).
- Toezicht op integriteit door alle besluiten rond personeelsbenoemingen door de openbare lichamen en toezicht op financial disclosure (zie onder integriteit).
- Goedkeuring van verordeningen waarin de Eilandsraad zichzelf functies, bijstand, vergoedingen enzovoort toekent (vier verordeningen op basis van de WolBES).

Daarnaast heeft de Rijksvertegenwoordiger taken en bevoegdheden ten aanzien van de *functievervulling van de gezaghebber*, zoals het bevorderen van het ordelijk verloop van de procedure met betrekking tot de benoeming, de herbenoeming en het ontslag van de gezaghebbers. Hij selecteert de kandidaten en doet een aanbeveling tot benoeming aan de Minister van BZK (artikel 73 WolBES). Hij voorziet in de waarneming van de gezaghebber indien hij dat in het belang van het openbaar lichaam nodig oordeelt (artikel 91 WolBES).

Ook kan de Rijksvertegenwoordiger bij wet andere taken kan krijgen.

Ten aanzien van *samenwerking* is de bevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger in vrij algemene termen beschreven als: *"het bevorderen van de samenwerking tussen de in de openbare lichamen werkzame rijksambtenaren onderling en met de eilandsbesturen*" (artikel 204 WolBES).

Onduidelijkheden ten aanzien van rollen De Rijksvertegenwoordiger is een functie specifiek voor Caribisch Nederland. Enkele van de toezichtstaken worden als belastend ervaren door de eilanden. Daar gaan we hier niet verder op in, omdat dat reeds bij het desbetreffende onderwerp is beschreven (zie onder integriteit).
De rol van de Rijksvertegenwoordiger wordt door diverse partijen als onduidelijk aangegeven:
- De eilanden ervaren de rollen van de Rijksvertegenwoordiger als diffuus. In de eerste plaats is de ervaring dat de toezichthoudende taken en het stimuleren van samenwerking op gespannen voet staan. In de tweede plaats is het bij sommige taken onduidelijk vanuit welke rol de Rijksvertegenwoordiger acties onderneemt. Dit is met name het geval bij meer sociale activiteiten van de Rijksvertegenwoordiger, zoals een bijeenkomst met alleenstaande moeders. Door de onduidelijkheid van de reden van dergelijke activiteiten door een overheidsinstantie ervaren de eilanden dit als onduidelijkheid ten aanzien van hun eigen rol voor inwoners. In de derde plaats ervaren de eilanden niet dat de informatiestromen vanuit departementen eenduidiger worden door de Rijksvertegenwoordiger.
- De departementen stellen de Ministeriële verantwoordelijkheid voorop, waardoor geen rol voor de inhoudelijke coördinatie van de Rijksvertegenwoordiger wordt gezien.
- De interpretatie van de samenwerkingsbepaling is divers. Volgens sommigen is deze bepaling te globaal om echt een rol te kunnen spelen[26]. De taken van de Rijksvertegenwoordiger zouden meer vorm dienen te krijgen door extra wettelijke bepalingen. Volgens anderen is de bepaling voldoende om zinvolle invulling te geven aan de functie.

[26] Advies van de Raad van State inzake de derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen, 20 december 2012, Den Haag.

Wij concluderen dat de rol van de Rijksvertegenwoordiger heroverwogen dient te worden. Dit is een onderwerp voor de staatkundige evaluatie. In Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel gaan we verder in op de behoefte aan coördinatie.

6.2 Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De FinBES regelt wat in Europees Nederland in de financiële bepalingen in de Gemeentewet en de Financiële verhoudingswet is opgenomen. Daarnaast kent de FinBES diverse bepalingen specifiek voor Caribisch Nederland. Het gaat dan met name om het beperken van financiële risico's. De regels hiervoor zijn in de FinBES opgenomen en zijn overgenomen van het Besluit tijdelijk toezicht BES.

We onderscheiden vier hoofdonderwerpen in de FinBES:

- Het inperken van *financiële risico's*. Het gaat hier om specifieke bepalingen voor Caribisch Nederland die niet in Europees Nederland gelden. De reden hiervoor is dat de eilanden in het verleden relatief grote schulden hadden. Het betreft maatregelen ter ondersteuning van het *verticale toezicht*.
- Daarnaast heeft de FinBES, en de onderliggende besluiten, tot doel dat de begrotingscyclus, opzet van begroting en rekening, accountantscontrole en het financieel beheer transparant zijn en de eilandsraad in zijn kaderstellende en de controlerende rol ondersteunen. Het gaat dan met name om regelgeving voor de *financiële functie* ten behoeve van het *inzicht van de raad*. In Europees Nederland zijn deze instrumenten ingevoerd of aangepast in combinatie met de dualisering.
- In relatie tot zowel de bepalingen ten aanzien van de financiële risico's als de financiële functie speelt het *College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Cft)* een rol. De rol van het Cft is specifiek voor Caribisch Nederland.
- *Ook de financiële verhouding Rijk – eilanden* wordt in de FinBES geregeld. Deze financiële verhouding is globaal vergelijkbaar met de financiële verhouding Rijk – gemeenten.

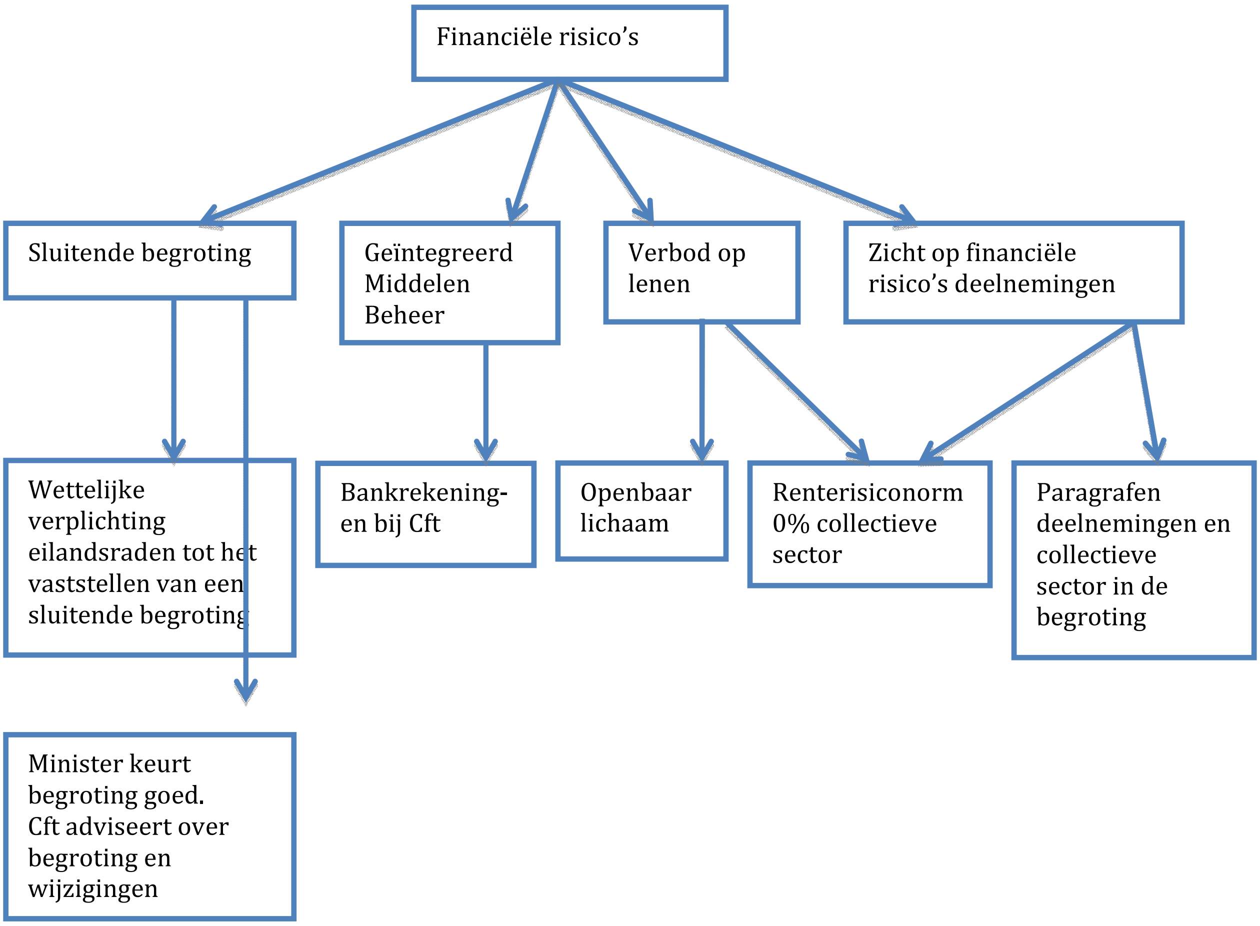
De FinBES kent ook bepalingen ter bevordering van de integriteit. Deze zijn in 6.2.2 bij de WolBES meegenomen.

6.2.1 Financiële risico's

Een belangrijk deel van de FinBES regelt het inperken van financiële risico's. Het doel is voorkomen dat de eilanden tekorten krijgen die door het Rijk moeten worden betaald. In aanvulling hierop is het doel dat er op termijn een gezonde financiële huishouding is en het financieel beheer op orde is. In Europees Nederland kunnen gemeenten met een structureel tekort een aanvraag doen voor een zogenaamde "artikel 12 - bijdrage". In artikel 12 van de Financiële verhoudingswet is geregeld dat gemeenten met een tekort onder voorwaarden een bijdrage kunnen ontvangen uit het gemeentefonds. Dit houdt in dat andere gemeenten meebetalen aan het tekort. Voor Caribisch Nederland is ervoor gekozen dat de andere eilanden niet meebetalen aan een tekort van één van de eilanden.

Om te voorkomen dat de eilanden een beroep moeten doen op het Rijk zijn de financiële risico's op vier manieren ingeperkt. Figuur 6.1 geeft dit weer. Hieronder gaan we in op de sluitende begroting en het geïntegreerd middelenbeheer. In hoofdstuk 8 staan we stil bij het verbod op leningen en het zicht op de financiële risico's via deelnemingen (collectieve sector). De reden daarvoor is dat in de onderzoeksopdracht is gevraagd stil te staan bij het functioneren van de wijze waarop lenen is geregeld. We gaan daarom uitgebreider op lenen in. Daar betrekken we ook de financiële risico's via deelnemingen bij, omdat het verbod op lenen zich uitstrekt tot dit onderwerp.

Figuur 6.1 Inperking financiële risico's



Sluitende begroting

De begrotingscyclus voor de eilanden is globaal vergelijkbaar met gemeenten. Het verschil is het toezicht op de begroting. In Caribisch Nederland heeft het Cft op basis van artikel 3.1 van de FinBES een adviserende taak richting het openbaar lichaam en de Minister van BZK inzake de voorbereiding, de uitvoering en de verantwoording van de begroting. Dit houdt in dat:

- Het Cft een ontwerpbegroting van het bestuurscollege ontvangt en toetst aan de criteria in artikel 19 van de FinBES. Vervolgens stuurt het Cft een advies aan het bestuurscollege. Het bestuurscollege verwerkt dat advies in de ontwerpbegroting die aan de eilandsraad wordt gestuurd. Voorstellen tot amendering van de eilandsraad worden door het bestuurscollege voor advisering voorgelegd aan het Cft. De door de raad vastgestelde begroting wordt door het Cft aan de Minister doorgestuurd. Eenzelfde adviesprocedure door het Cft geldt voor begrotingswijzigingen.
- Uiterlijk drie weken na afloop van ieder kwartaal sturen de bestuurscolleges via het Cft uitvoeringsrapportages aan de Minister van BZK. Eventuele begrotingswijzigingen kunnen worden toegevoegd aan de uitvoeringsrapportage. In de praktijk adviseert het Cft ook op de uitvoeringsrapportages.
- De jaarstukken worden na vaststelling via het Cft aan de Minister van BZK gestuurd. Indien er in de jaarrekening een tekort is geeft het Cft het bestuurscollege een advies voor wijziging van de begroting van het lopende en het volgende jaar.

- Lopende het jaar houdt het Cft toezicht op diverse stappen in de administratie en controle. Ook kan het Cft afspraken maken ter verbetering van het financieel beheer, het materieel beheer en de daarvoor bij te houden administraties. Bovendien kan de Minister hierover een aanwijzing geven.

In Europees Nederland is er sinds 1995 repressief begrotingstoezicht, dat wil zeggen de gemeenteraad stelt de begroting vast en stuurt deze uiterlijk 15 november voor het begrotingsjaar naar de provinciale toezichthouder. Deze beziet of de begroting materieel sluit (het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag of structurele lasten structureel zijn gedekt). Indien de begroting materieel sluit is het toezicht afgerond. Sluit de begroting niet materieel en ook niet meerjarig, dan wordt de gemeente onder preventief toezicht gesteld. Dit houdt in dat voor het doen van uitgaven vooraf toestemming van de toezichthouder nodig is voor de begroting en begrotingswijzigingen. Daarnaast worden de verordeningen voor het financieel beheer en de financiële controle naar de provinciale toezichthouder gestuurd. Deze kan te allen tijden toezicht instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Hetgeen overigens zeer ongebruikelijk is.
Naast de begroting, begrotingswijzigingen en jaarstukken zijn er geen documenten verplicht voor gemeenten. Gemeenten kennen geen uitvoeringsrapportages per kwartaal. De meeste gemeenten kennen in de praktijk een voorjaars- en najaarsnota of varianten hierop zoals de 4-maands en 8-maands rapportages. Het Cft geeft aan dat de reden voor de uitvoeringsrapportages is dat het Cft zo kan zien of er begrotingswijzigingen nodig zijn. Begrotingswijzigingen bij gemeenten zijn ook vaak gekoppeld aan de rapportages, vergelijkbaar met de uitvoeringsrapportages. Een belangrijk verschil is dus de frequentie van rapporteren in Europees en Caribisch Nederland. Deze zou terug kunnen van vier naar twee.

Pragmatische vormgeving Het financieel toezicht op de begroting en begrotingswijzigingen heeft ertoe bijgedragen dat de financiële problemen bij de eilanden geleidelijk aan zijn afgenomen. Het begrotingstoezicht is relatief zwaar. Dit omdat het Cft bij iedere stap is betrokken en omdat er extra stappen in de begrotingscyclus zijn opgenomen (zoals de vier kwartaalrapportages in plaats van twee tussentijdse rapportages). Hiervoor is gekozen omdat de eilanden in de aanloop naar 10 - 10 - 10 hun financieel beheer en begrotingscyclus in wezen nog volledig dienden vorm te geven. Het financieel toezicht op de begroting is toegesneden op situaties met financiële problemen.
Het begrotingstoezicht zou meer in verhouding tot de huidige financiële problemen kunnen worden gebracht. Een mogelijkheid daartoe is bijvoorbeeld het begrotingstoezicht vorm te geven, zoals het voor 1995 voor gemeenten gold; de begroting, begrotingswijzigingen en de rekening worden door de toezichthouder goedgekeurd, nadat deze door de raad zijn besproken. Dit betekent voor de eilanden dat alle verplichte adviesstappen vanaf het eerste opstellen van de stukken worden geschrapt. Ook voor de uitvoeringsrapportages kan voor een lichtere vorm worden gekozen. Nu worden per kwartaal uitvoeringsrapportages opgesteld. Voor de uitvoering zou meer aangesloten kunnen worden bij wat bij gemeenten gangbaar is, namelijk een vierde maands (voorjaarsnota) en achtste maands (najaarsnota) rapportage lopende het jaar. Ook bij het Rijk is dit overigens de gebruikelijke frequentie.
Indien de begroting niet sluit dienen er sancties te zijn in de zin van verscherping van toezicht. Door te variëren in het niveau van toezicht en toezicht alleen in te zetten als het nodig is, is er efficiëntiewinst en wordt de zelfstandigheid van de eilanden niet belemmert. Door een instrumentarium voor ingrijpen bij problemen in tact te laten is het risico niet groter dan nu. Het heroverwegen van het financieel toezicht is onderdeel van de staatkundige evaluatie. Met de voorbereiding hiervan zou echter reeds kunnen worden begonnen.

Geïntegreerd middelen beheer
De openbare lichamen hebben twee bankrekeningen bij een commerciële bank: een ontvangsten- en een uitgavenrekening. Daarnaast heeft het Cft voor elk openbaar lichaam een rekening-courant. Andere rekeningen zijn niet toegestaan. Creditsaldi worden vanuit de ontvangstenrekening van het openbaar lichaam dagelijks overgeboekt naar de bankrekening van het Cft. De openbare lichamen beschikken over een daglimiet voor het doen van uitgaven. Dagelijks aan het eind van de dag wordt de uitgavenrekening tot deze daglimiet aangevuld. Het Cft houdt toezicht op het tegoed op een rekening-courant, zodanig dat het toegestane rekening-courantkrediet niet leidt tot een debetstand. Op dit moment gebeurt dat aan de hand van ervaringscijfers, aangezien nog geen goede actuele liquiditeitsprognoses van de openbare lichamen beschikbaar zijn.
In tegenstelling tot de eilanden, zijn gemeenten vrij in het hebben van bankrekeningen. Er zijn wel vereisten aan het uitzetten en lenen via de Wet financiering decentrale overheden. Bij gemeenten wordt vermoedelijk in 2013 "schatkistbankieren" ingevoerd, dat wil zeggen dat gemeenten verplicht worden om geld dat ze opzij zetten onder te brengen bij het Rijk.
Tot slot, merken wij op dat in de FinBES ook diverse bepalingen zijn opgenomen over welke ambtenaren wanneer verplichtingen mogen aangaan, mogen betalen en dergelijke. Bij gemeenten is dit in de eigen financiële verordeningen en mandaatbesluiten geregeld. Het Cft heeft hier ook een rol bij. Bij de staatkundige evaluatie kan bekeken worden of deze rol bij de openbare lichamen gelegd kan worden.

Het geïntegreerd middelenbeheer voorkomt "verhuld" lenen en leidt tot zicht op de middelen. De regels dienen het doel. Het proces heeft in de praktijk vorm gekregen. Er is geen reden tot heroverweging.

6.2.2 Financieel instrumentarium

Voor de opzet van de begroting en jaarstukken, de vereisten in de financiële en controleverordening en de accountantscontrole zijn de regels voor gemeenten ingevoerd. Het gaat daarbij om regels die behoren tot het financiële instrumentarium dat voor gemeenten is aangepast en ingevoerd bij het dualisme. Deze instrumenten zijn vrijwel allemaal ingevoerd bij de begrotingscyclus van 2004. Dit instrumentarium bestond uit:
- *vrije begrotingsindeling. Aan het CBS en toezichthouder worden afzonderlijk gegevens aangeleverd op basis van de functionele indeling (Informatie voor derden; Iv3)*
- zeven verplichte paragrafen in begroting en jaarverslag
- beleidsmatigere opzet van de financiële en controleverordening
- de accountantsverklaring kent naast een oordeel over het getrouwe beeld een oordeel over de rechtmatigheid (het Besluit accountantscontrole decentrale overheden is van toepassing)
- *doelmatigheidsonderzoeken door het college (verordening artikel 213a Gemeentewet)*
- de rekenkamer(functie)
- de mogelijkheid van een indemniteitsprocedure
- eerder vaststellen van de jaarrekening (15 juli na het begrotingsjaar in plaats van 15 september)

Tegelijkertijd, maar losstaand van de dualisering werd een derde (en laatste) stap gezet naar een begrotingsstelsel van baten en lasten.

Overwegingen bij het instrumentarium Voor de eilanden is dit instrumentarium ingevoerd uitgezonderd de vrije begrotingsindeling en uitgezonderd de doelmatigheidsonderzoeken door het college. Bij dit instrumentarium kunnen drie vragen worden gesteld:
- De eilanden kennen een *achterstand* wat betreft de financiële functie. Dit is een reden om het financieel toezicht zwaarder vorm te geven dan in Europees Nederland gebruikelijk

is. De achterstand wat betreft de financiële functie en de kleinschaligheid van de eilanden (hetgeen bijvoorbeeld leidt tot kwetsbaarheden in de personele bezetting) leiden ertoe dat de prioriteit ligt bij het orde op zaken brengen van de financiële functie. Het is daarom de vraag of het ingezette instrumentarium – dat verder gaat dan orde op zaken brengen – hierbij past of dat het afleidt van het op orde brengen van de financiële functie.
- Voor alle drie de eilanden is *hetzelfde* instrumentarium verplicht. Het is echter de vraag of voor alle drie de eilanden vanuit gezond financieel beheer hetzelfde nodig is.
- In de FinBES is enerzijds gekozen voor financieel toezicht dat vergeleken met Europees Nederland zwaar is en anderzijds is er gekozen voor het Europees - Nederlandse stelsel van de financiële functie van gemeenten. Dit stelsel gaat uit van zelfsturing. Het is de vraag of bij het opzetten van de FinBES voldoende rekening is gehouden met deze *combinatie* aan regels. Bijvoorbeeld: door het zwaardere financiële toezicht is het de vraag of een accountantsverklaring met naast de gebruikelijke trouw beeld verklaring ook een rechtmatigheidsoordeel, nuttig is. Hetzelfde kan gelden voor de rekenkamer. De omgekeerde redenering is overigens ook mogelijk: indien het rechtmatigheidsoordeel en de rekenkamer zijn ingevoerd kan het financieel toezicht worden verminderd want er is meer horizontale controle.

Pragmatische invulling Gezien bovenstaande vragen en gezien de samenhang met het financieel toezicht, als ook met de rol van het Cft (zie volgende paragraaf) stellen wij voor het financieel instrumentarium te heroverwegen. Dit zou per eiland kunnen, zodat het instrumentarium aansluit bij de omvang en omstandigheden van de eilanden. Een indicatie van mogelijkheden hebben wij in kader 6.1 opgenomen. Het is hierbij niet de stelling dat deze vereenvoudigen allemaal zouden moeten plaatsvinden of voor ieder eiland hetzelfde zou moeten zijn.

Kader 6.1 Mogelijke vereenvoudigingen financiële functie

Begrotingsstelsel van baten en lasten Gemeenten, en daarmee de eilanden, kennen een begroting en rekening in baten en lasten. Veel Westerse landen kennen een 'dubbel' stelsel: een begroting op kasbasis en een rekening op zowel kas als baten en lasten. Dit is gemakkelijker, bijvoorbeeld voor het inzicht van bestuurders, omdat kas leidend is. Het noodzakelijk inzicht in baten en lasten is er bij de jaarrekening.

Paragrafen Voor de eilanden zijn de paragrafen: lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, bedrijfsvoering, deelnemingen, grondbeleid en de collectieve sector voorgeschreven. De paragrafen zijn dwarsdoorsnedes van de begroting. Dat wil zeggen informatie uit de begroting wordt voor de desbetreffende onderwerpen nog een keer op een rij gezet. Dit om het overzicht op deze onderwerpen te vergroten. De paragrafen weerstandsvermogen en collectieve sector (zie hoofdstuk 8) zijn van belang voor het financieel inzicht. De andere paragrafen zijn niet altijd nodig voor het inzicht bij kleinere overheden. En zouden dus niet verplicht hoeven zijn voor (alle) eilanden.

Rechtmatigheidsoordeel De accountantsverklaring zou beperkt kunnen blijven tot een getrouw beeld verklaring (reguliere verklaring voor het bedrijfsleven), ten minste totdat de wet- en regelgeving van Rijk en eilanden voldoende is uitgekristalliseerd

Indemniteitsprocedure De indemniteitsprocedure verving in Europees Nederland de financiële aansprakelijkheid van bestuurders indien uitgaven niet door de raad waren geautoriseerd en de raad dit achteraf ook niet alsnog wilde doen, omdat ze tegen de uitgaven waren. In Europees Nederland wordt de indemniteitsprocedure in de praktijk niet of nauwelijks toegepast. De discussie wordt anderszins politiek beslecht. Deze procedure hoeft niet te worden gevolgd. In die zin geeft de procedure geen regeldruk.

Rekenkamer Een rekenkamer doet met name onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. De toegevoegde waarde van dergelijke onderzoek verschilt per situatie. De rol van de rekenkamer en de vormgeving zou kunnen worden afgestemd met de rest van het financiële instrumentarium en met de prioriteitstelling binnen het transitieproces (zie 6.1 WolBES).

Functionele indeling Tot slot merken wij op dat de eilanden geen vrije begrotingsindeling kennen, zoals gemeenten die kennen. Gemeenten zijn naast de begroting voor de raad ook verplicht gegevens voor derden aan te leveren aan de hand van de functionele indeling (Iv3). In die zin is een vrije begrotingsindeling meer werk. De eilanden zijn verplicht hun begroting in te delen in hoofdfuncties en functies conform de Regeling functionele indeling BES. In principe autoriseert de raad daarmee op functioneel niveau. In overleg tussen het Cft en de eilanden is afgesproken dat er wordt geautoriseerd op hoofdfuncties. Het is daarmee de vraag wat het precieze doel van de functies is. Gezien de afspraak zijn ze niet bedoeld voor het sturen van de eilandelijke taken. Het is niet duidelijk of de indeling is bedoeld voor het verzamelen of gebruiken van gegevens door bijvoorbeeld het CBS. Indien de FinBES wordt aangepast zou de vraag wat het doel is van deze functies daarbij kunnen worden meegenomen. Indien er een doel is ligt een actualisatie van deze indeling voor de hand. Dit omdat de functies niet zijn geactualiseerd op 10 -10 -10.
Afhankelijk van het doel kunnen de functies in stand blijven, worden geactualiseerd of worden afgeschaft.

6.2.3 Rol van het Cft

Het Cft heeft als doel het bijdragen aan een gezonde financiële positie. Het Cft is daartoe verantwoordelijk voor het adviseren van de besturen van de openbare lichamen en van de Minister en voor het begeleiden van het bestuurscollege bij het dagelijks beheer. Dit ter voorkoming van financiële tekorten die voor de eilanden zelf onoverbrugbaar zijn.
Hiertoe heeft het Cft drie rollen: het Cft heeft toezichthoudende taken, adviserende taken richting zowel de Minister van BZK als richting de eilandsraden. Ook heeft het Cft een aantal gemandateerde taken waarbij het Cft in naam van de Minister van BZK toestemming verleent over een aantal zaken. Omdat het om regels specifiek voor Caribisch Nederland gaat bezien we de bepalingen vanuit de vraag of het doel van de bepalingen wordt bereikt en of dit op een efficiënte wijze gebeurd.

Rollen Cft Artikel 4.1 van de FinBES geeft de volgende taken aan het Cft:

- *adviseren* van de openbare lichamen en de Minister van BZK bij het toepassen van de normen uit de Wet FinBES inzake de voorbereiding, de uitvoering en de verantwoording van de *begroting* door het openbaar lichaam
- *toezicht* op de verbetering van *het financieel beheer* en de inrichting en werking van de *administraties* en het *betalingsverkeer*
- *toezicht* op het dagelijks beheer door de bestuurscolleges en in dat verband het toetsen of aan de bij deze wet vastgestelde voorwaarden is voldaan voor het aangaan van *kredieten* door een openbaar lichaam
- enkele specifieke door BZK aan het Cft *gemandateerde taken* (Mandaatbesluit Cft BES), zoals het verlenen van goedkeuring aan besluiten als bedoeld in artikel 9, derde lid: oprichten van of het deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon of een maatschap of het verlenen van goedkeuring aan besluiten als bedoeld in artikel 10, tweede lid: vervreemding van onroerende zaken, aandelen, obligaties en concessies, en roerende zaken.

De rol van het Cft is divers. Het Cft heeft praktisch gesproken een toezichthoudende en adviserende rol ten behoeve van de Minister van BZK of breder ten behoeve van de financiële functie van het Rijk. Daarnaast heeft het Cft een adviserende rol ten opzichte van de eilanden. Ook is het doel van het Cft breed: een taak als het bestuurscollege begeleiden bij het dagelijks beheer impliceert dat het Cft ook taken kan doen, die bij gemeenten veelal bij de controller of

het hoofd financiën zijn belegd. Dit kan vanuit de situatie van voor 10 – 10 – 10 een functie hebben. Het is echter de vraag of het in de huidige setting nog een adequate rol is. Anders gezegd het is de vraag of het Cft als doel heeft tekorten te voorkomen of dat het Cft ook als doel heeft te zorgen voor het op orde zijn van het financieel beheer.

Consistentie FinBES In de FinBES is geen relatie gelegd tussen de reikwijdte van het financieel toezicht door het Cft, de zwaarte van het instrumentarium van het verticale toezicht en het instrumentarium voor horizontale controle. Kernvraag is wat het doel van het toezicht door het Cft is. Het antwoord op deze vraag bepaalt wat een passende invulling van het verticale financiële toezicht is. Dit heeft weer gevolgen voor de eigen verantwoordelijkheid van de openbare lichamen en met het financieel instrumentarium van de eilanden. Dit omdat in het algemeen geldt: hoe meer verticaal toezicht hoe minder horizontale controle nodig is en omgekeerd.
De reikwijdte van het financieel toezicht, de invulling van het verticale toezicht en het financieel instrumentarium voor de eilanden dienen in samenhang te worden bezien. In aanvulling daarop adviseren wij de FinBES integraal te bezien op consistentie. Dit wat betreft detailniveau van regels. Het gaat dan met name om afdeling 3. Het financieel beheer en de controle. Hier worden onderwerpen geregeld die in Europees Nederland niet worden geregeld. Afhankelijk van de keuze van het doel en vormgeving van het toezicht worden dergelijke bepalingen wel of niet geregeld. Ook kent de FinBES diverse kleinere inconsistenties, zoals het toch nog benoemen van de gewone dienst en kapitaaldienst (artikel 22); deze maken geen onderdeel uit van het stelsel van baten en lasten. Het stellen van regels rond de jaarsluiting (artikel 15) voor betalingen, maar ook voor verplichtingen; dit gaat in tegen de essentie van een baten en lasten stelsel. Het afzonderlijk opnemen dat er voorzieningen getroffen moeten worden voor beleidsmaatregelen (artikel 33) is verwarrend, want het gaat niet om boekhoudkundige voorzieningen, maar veelmeer om maatregelen. Het is onduidelijk wat deze bepaling nog zou regelen naast alle andere bepalingen, zoals volledigheid van de begroting.

6.2.4 Financiële verhouding

De financiële verhouding regelt de wijze waarop de eilanden middelen verkrijgen voor hun taken. Het gaat om uitkeringen van het Rijk, maar ook om eilandelijke belastingen of andere eigen inkomsten. De FinBES regelt de vrije uitkering voor de eilanden en de bijzondere uitkeringen. De systematiek is op hoofdlijnen hetzelfde als in Europees Nederland, zij het dat de verdeling van de algemene uitkering aan gemeenten en de procedures rond specifieke uitkeringen complexer zijn dan voor Caribisch Nederland.

Bijzondere uitkeringen
De FinBES bepaalt dat een bijzondere uitkering een bijdrage uit de Rijks kas is die door de desbetreffende minister onder voorwaarden wordt verstrekt ten behoeve van een bepaalde publieke taak (artikel 91, eerste lid). De basisregel (artikel 92) is verder dat een eenmalige bijzondere uitkering in een ministeriële regeling kan worden geregeld, tijdelijke bijzondere uitkeringen (maximaal vier jaar) in een Algemene maatregel van Bestuur en structurele bijzondere uitkeringen in een wet.
In het Besluit begroting en verantwoording BES (artikel 21, derde lid) is voorts bepaald dat de jaarrekening van de openbare lichamen een overzicht verantwoordingsinformatie bijzondere uitkeringen bevat.
Tot slot is er een beoordelingskader voor bijzondere uitkeringen. Zie hiervoor kader 6.2.

Verstrekte bijzondere uitkeringen Op dit moment zijn er twee structurele bijzondere uitkeringen; beide in het sociale domein. Het gaat om de bijzondere uitkering Sociale Kanstrajecten en de bijzondere uitkering integrale aanpak sociaaleconomische problematiek. De bijzondere

uitkering Sociale Kanstrajecten is een structurele uitkering voor educatie voor leerplichtigen die geen regulier onderwijs meer volgen. De bijzondere uitkering integrale aanpak sociaaleconomische problematiek is een bijzondere uitkering voor 2013, maar is tevens een voortzetting van een uitkering uit 2012. Vermoedelijk is de uitkering ook in 2014 van toepassing (zie verder in paragraaf 4.2 voor de bijzondere uitkeringen in het sociale domein).
Naast deze twee bijzondere uitkeringen is het voornemen van het Ministerie van EZ voor een bijzondere uitkering van € 7,5 miljoen voor vier jaar voor de natuur op Caribisch Nederland[27].

Kader 6.2 beoordelingskader bijzondere uitkeringen

- De *verantwoordelijkheden* rond de bijzondere uitkering liggen bij het vakdepartement dat een bijzondere uitkering wil doen.
- Bij het *vormgeven* van een bijzondere uitkering zal BZK in het bijzonder toetsen of het financiële en informatie arrangement eenvoudig en passend is.
- Bij de *verantwoording* van de bijzondere uitkering dient de jaarrekening van het openbaar lichaam als uitgangspunt te worden genomen. In deze jaarrekening kan de informatie worden opgenomen die het departement in staat stelt zich op haar beurt te verantwoorden aan het parlement.
    - Indien nodig kunnen de functionele indeling van de begroting en jaarrekening worden aangepast.
    - Het opvragen van niet-financiële verantwoordingsinformatie dient eveneens plaats te vinden via de jaarrekening door het toevoegen van een bijlage bij de jaarrekening.
- Departementen kunnen vertrouwen op de *juistheid en volledigheid* van de verantwoordingsinformatie over de bijzondere uitkering vanwege de accountantsverklaring en het financieel toezicht van het College financieel toezicht BES.
- Uit de bestedingsvoorwaarden bij de bijzondere uitkering kan het voorkomen dat bij onderbesteding dan wel het niet voldoen aan de voorwaarden een bedrag zal worden *teruggevorderd*.

Inzicht Het aantal bijzondere uitkeringen is gering. Vanuit interbestuurlijke administratieve lasten bezien is dit positief, omdat een vrije uitkering minder lasten met zich meebrengt dan bijzondere uitkeringen. Naast de vrije uitkering, eigen inkomsten en bijzondere uitkeringen zijn er nog diverse andere vormen van ondersteuning van de eilanden voor de eilandelijke taken. Het gaat dan om diverse vormen van facilitering variërend van twinning, opleidingen, incidentele middelen voor apparatuur, inhalen achterstand, ondersteuning door het Rijk geregeld enzovoorts. Deze ondersteuning is gericht op de eilandelijke taken, maar loopt niet via de begroting van de eilanden. Dit betekent dat er het beeld van de middelen voor de eilandelijke taken niet volledig is. Een overall beeld, of in ieder geval een beeld per domein, is voor een doelmatige sturing noodzakelijk.
Wat betreft inzicht is niet alleen zicht op bijzondere uitkeringen nodig, maar ook op incidentele uitkeringen, ondersteuning in de vorm van apparatuur, fte's of anderszins. Dit om overzicht te hebben en doelmatig te kunnen beslissen. Dit speelt met name in het sociale domein. Wij stellen voor een dergelijk inzicht mee te nemen bij het overleg in het sociale domein (DG - tafel).

Belastingen

De FinBES bepaalt welke lokale belastingen de eilanden kunnen heffen. Het betreft een gesloten systeem: andere dan de genoemde belastingen mogen niet worden geheven. Dit is gelijk aan het systeem voor gemeenten. De belastingen die mogen worden geheven zijn een combinatie van

[27] Ecologische hoofdstructuur, brief van 17 januari 2013 van de staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

belastingen voortkomend uit de Antilliaanse wetgeving en belastingen gebruikelijk bij gemeenten.

Ten aanzien van de uitvoeringsbepalingen rond belastingen worden geen problemen ondervonden die relevant zijn voor deregulering. Er waren enkele invoeringsproblemen, zoals de waarderingsmethode van het Rijk bij de vastgoedbelasting en de eilandelijke grondbelasting. Hierover vindt nu afstemming plaats. Verder heeft Saba problemen met het in kaart brengen van de gegevens van de objecten voor de grondbelasting. Bij belastingheffing is registratie onvermijdelijk. Vooralsnog wordt deze belasting daar niet geheven.
Indien gewenst kunnen de eilanden de inning en invordering van de eilandelijke belastingen laten doen door de Rijksbelastingdienst. Bonaire en Saba maken hiervan gebruik.
Er zijn geen mogelijkheden voor deregulering gevonden voor de eilandelijke belastingen[28].

6.3 Totaalbeeld systeemwetten

WolBES

Personeelsaanstellingen Overwogen kan worden het toezicht op de personeelsaanstellingen af te schaffen. Dit omdat het de vraag is of het werkt en of het doelmatig is. Toezicht op het totaal van het personeelsbestand kan via het financieel toezicht plaatsvinden. Dit om financiële problemen te voorkomen. Indien nodig kan er steekproefsgewijs een vorm van controle plaatsvinden en/of kan een instrumentarium voor ingrijpen bij onregelmatigheden zorgen voor een pragmatischere invulling van dit toezicht.
Besparingen: Dit voorstel bespaart arbeidsuren bij de Rijksvertegenwoordiger. Omdat diverse voorstellen de rol en taken van de Rijsvertegenwoordiger raken en daarom het totaal van het takenpakket van de Rijksvertegenwoordiger bezien zou moeten worden kwantificeren we hier de mogelijke besparingen niet. Het herbezien van de rol en taken van de Rijksvertegenwoordiger zien we als onderwerp van de staatkundige evaluatie (zie ook Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel).
Dit voorstel bespaart tijd bij de eilanden. Omdat we uit gaan van een zorgvuldige procedure rond het aanstellen, bevorderen en ontslaan van personeel is de tijd die dit voorstel de eilanden bespaart gering. Wel is er een substantiële besparing op de doorlooptijd. De taak personeelsaanstelling is als onderdeel van bedrijfsvoering berekend voor de vrije uitkering. Hierbij is geen rekening gehouden met extra taken vanuit toezicht op personeelsaanstellingen. Het afschaffen levert daarom geen besparing voor de ondergrensberekening van de vrije uitkering op.

Ombudsfunctie en rekenkamer De Ombudsfunctie kan pragmatischer worden vormgegeven door de taak niet bij een volledig van de overheid onafhankelijke instelling neer te leggen, maar bij een onderdeel van de rijksoverheid, zoals het Cft of de Rijksvertegenwoordiger.
Een dergelijke pragmatische invulling kan overwogen worden omdat onafhankelijkheid moeilijk is te realiseren op de eilanden, gezien hun kleinschaligheid en grote afstand tot elkaar. Onafhankelijkheid realiseren kan alleen tegen zeer hoge kosten. Het is daarom de vraag of het waarborgen van volledig onafhankelijk opweegt tegen de kosten ervan.
Iets vergelijkbaars, maar in mindere mate, geldt voor de rekenkamer.
Besparingen: in de ondergrensberekeningen van het referentiekader is uitgegaan van gemiddelde abonnementskosten per inwoner van gemeenten bij de Nationale Ombudsman. Het gaat daarbij om € 9.000 voor de drie eilanden samen (exclusief reiskosten). De huidige wijze van

[28] Zie ook het rapport van Deloitte, “De lokale belastingen in Caribisch Nederland”, december 2011 (deelrapporten voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

vormgeven van de ombudsfunctie voor de eilanden is vele malen duurder en wordt daarom nog door het Ministerie van BZK gedragen. De besparingen zijn substantieel.
Bovendien zijn er andere commissies die relevant zijn of worden bij de eilanden. Voor dergelijke commissies zou een pragmatische aanpak ook kunnen worden overwogen, waardoor de kosten niet of beperkt oplopen.
Voor de rekenkamer is in het referentiekader in de ondergrens € 44.000 (exclusief reiskosten) opgenomen. Het al dan niet verplicht stellen van de rekenkamer en de vormgeving zien we als onderdeel van het financieel instrumentarium (zie hieronder).

FinBES
De FinBES kan op drie hoofdpunten worden heroverwogen:

- Overwogen kan worden het begrotingstoezicht te vereenvoudigen, zodanig dat het reguliere toezicht lichter is, maar het zwaardere toezicht inzetbaar blijft als we problemen zijn. Bijvoorbeeld door het toezicht vorm te geven op een wijze vergelijkbaar met het begrotingstoezicht dat in Europees Nederland voor gemeenten gangbaar was voor 1995 (preventief toezicht).
- Het financiële instrumentarium, inclusief de rekenkamer, kan heroverwogen worden door per eiland een passend instrumentarium te bepalen.
- Het doel van het Cft zou opnieuw kunnen worden bepaald; het is de vraag of het doel van het Cft is tekorten tegen te gaan of dat het Cft ook als doel heeft ervoor te zorgen dan het financieel beheer van de eilanden op orde is.

Gezien de sterke onderlinge samenhang tussen deze onderwerpen doen wij hier verder geen voorstel voor. Wel willen we opmerken dat de huidige invulling zeer waarschijnlijk minder kan, omdat nu zowel het verticale toezicht (door het Cft) als het horizontale instrumentarium voor de eilanden zwaar zijn aangezet. In het algemeen geldt; meer verticaal toezicht maakt horizontale controle minder nodig en omgekeerd; meer horizontale controle betekent dat het verticale toezicht minder kan. Anders gezegd, de huidige invulling is ontstaan vanuit de situatie van voor 10 – 10 – 10 en kan nu worden heroverwogen.
Besparingen: afhankelijk van de invulling kan er tijd bij het Cft worden bespaard. Omdat het om een samenhangend geheel van voorstellen gaat en omdat diverse voorstellen de rol en taken van het Cft raken en daarmee het totaal van het takenpakket kwantificeren we hier de mogelijke besparingen niet.
Eveneens afhankelijk van de invulling wordt er bij de eilanden tijd bespaard. Omdat de basis administratieve handelingen en controle taken moeten worden uitgevoerd is de tijdsbesparing beperkt. Het voordeel van dit voorstel is veelmeer dat de aandacht meer gericht zal moeten gaan worden op de eigen sturing.
De taak is als onderdeel van bedrijfsvoering berekend voor de vrije uitkering. Hierbij is geen rekening gehouden met extra taken vanuit financieel toezicht. Het verminderen van toezicht levert daarom geen besparing voor de ondergrensberekening van de vrije uitkering op.

Staatkundige evaluatie Alle hiervoor genoemde voorstellen hebben een relatie met de staatkundige evaluatie. De eilanden zouden graag zien dat deze voorstellen eerder worden overwogen. De voorstellen voor de FinBES en het verminderen van het toezicht op de personeelsaanstelling kunnen naar naar voren gehaald worden, omdat beide vormen van toezicht als belemmerend worden ervaren en omdat de redenen voor dit toezicht inmiddels niet of minder sterk aanwezig zijn. Het is een optie deze onderwerpen nu uit te werken, waarna deze bij de evaluatie kunnen worden bevestigd.
Tot slot, merken wij op dat Saba dualisering heroverwogen zou willen zien bij de staatkundige evaluatie. Dit vanwege de kleinschaligheid van het eiland.

Hoofdstuk 7 Wettelijk stelsel

In de hoofdstukken 3 tot en met 6 zijn enkele punten naar voren gekomen die niet op zichzelf staan, maar op het stelsel betrekking hebben. Het gaat dan vooral over mogelijkheden voor taakverlichting. Centraal daarbij staan het overzicht op geldende wet- en regelgeving, het proces van veranderingen en inhoudelijke prioriteitstelling. In dit hoofdstuk gaan we verder in op deze drie mogelijkheden.

7.1 Overzicht geldende wet- en regelgeving

Regelgeving vanuit het Rijk De drie eilanden hebben hun eigen wettelijk stelsel. De reden hiervoor is dat een volledige overgang naar Europees - Nederlandse wetgeving een te grote verandering zou zijn. Het wettelijk stelsel bestaat uit twee delen:

- alleen voor de eilanden geldende wetten (BES-wetten). Deze zijn vindbaar op de wettendatabank. Hetzelfde geldt voor de onderliggende besluiten en regelingen. In wezen betreft het een subdatabank[29]. In tabel 7.1 is een overzicht gegeven van de aantallen wetten, besluiten en regelingen.
- Europees - Nederlandse wet- en regelgeving die ook geldt voor Caribisch Nederland. Deze wet- en regelgeving is moeilijker vindbaar in de wettendatabank, omdat deze niet afzonderlijk herkenbaar is. Er kan worden gezocht op bijvoorbeeld een zoekterm als Saba, maar een garantie op volledigheid geeft dit niet. Bovendien geldt dan vaak maar een deel van de wet, besluit of regeling. Dit betekent dat deze wetten en regelgeving per wet, besluit of regeling op relevantie bezien moet worden.

Voor de eilandelijke taken is maar een beperkt deel van bovenstaande wet- en regelgeving relevant. Op niveau van wetten gaat het om 63 van de 151 BES-wetten en 5 van de 104 Europees - Nederlandse wetten die ook voor de BES gelden. Zie ook bijlage 2.

Eilandelijke regelgeving Naast de wet- en regelgeving van de rijksoverheid zijn de eilandelijke verordeningen relevant. Deze zijn voor de transitie op overheid.nl geplaatst, maar dit is sindsdien niet geactualiseerd. Bovendien is het de vraag of alle verordeningen voldoende zijn gecontroleerd op strijdigheid met hogere wetgeving.

Voorstel Het is complex overzicht te krijgen op de geldende wet- en regelgeving. Het gaat dan met name om Europees - Nederlandse wetten die ook gelden voor de eilanden en om de eilandelijke regelgeving. Het overzicht zou bevorderd worden door de subdatabank voor de BES - wetten uit te breiden met Europees - Nederlandse wetten die ook voor de eilanden gelden. Daarbij zou het handig zijn als daarbij een selectie op de voor de eilanden geldende bepalingen gemaakt kan worden. Voor het overzicht van wat geldt en wat niet is het noodzakelijk dat de geldende eilandelijke verordeningen op overheid.nl staan en worden bijgehouden. Daarbij is het uiteraard wezenlijk dat de verordeningen zijn gecontroleerd op strijdigheid met de wet.

---

[29] Deze subdatabank kent overigens enkele onvolkomenheden. Zo ontbreekt minimaal één BES-regeling en één BES-besluit in de databank.

Tabel 7.1 Aantallen geldende wetten en regels: Europees Nederland en BES

	1) Europees - Nederlandse wet- en regelgeving exclusief BES wet- en regelgeving	2) BES wet- en regelgeving	3) Europees - Nederlands wet- en regelgeving (kolom 1) geldend voor eilanden	4) Totaal wet- en regelgeving voor eilanden (kolom 2 plus 3)	5) Kolom 4 als een percentage van kolom 1
Wetten	1943	151	104	255	*13%*
Algemene maatregel van Bestuur	2263	170	59	229	*10%*
Ministeriële Regelingen	5432	179	61	240	*4%*

Interpretatie van wet- en regelgeving Zowel bij de eilanden als het rijksoverheid is niet altijd voldoende inzicht in welke taken wettelijk gelden en welke besluiten en regelingen nog worden gemaakt (moeten). Daarnaast is er behoefte aan interpretatie van wet- en regelgeving. Op dat terrein constateren wij dat er om diverse redenen veel ruis is. Het gaat in de eerste plaats om kennis van de huidige wetten, met als complicatie dat de wetten alleen voor de eilanden gelden en daarmee niet tot de gemiddelde kennis van een (juridisch) ambtenaar behoren. In de tweede plaats gaat het - gezien de nieuwe status van de eilanden - ook om kennis van de achtergrond van het nut en de noodzaak van regels (zo zijn regels bijvoorbeeld soms complex of vergezocht omdat ze een internationale component hebben). Ook zijn de relaties tussen diverse wetten en regels van belang; die verbinding is er niet altijd in de praktijk.
Het is van belang dat er duidelijke aanspreekpunten voor wet- en regelgeving zijn op de departementen. Het wisselt sterk of dit in de praktijk het geval is, omdat er geen algemene structuur is voor wetgeving en geldende bepalingen. Er zijn veel betrokkenen en regelmatig veranderen dossierhouders en organisatiestructuur.

Voorstel De interpretatie van wet- en regelgeving is divers. Één juridisch aanspreekpunt (loketfunctie) bij het Rijk voor de eilanden is daarvoor een voorstel. Daarmee bedoelen we een of enkele personen die de juridische vragen opvangen, beantwoorden en dit, indien nodig, afstemmen met het desbetreffende departement. Het resultaat is dan een eenduidige interpretatie en gemiddeld een sneller antwoord.
Enige (juridische) coördinatie van de kant van de eilanden is daarbij ook nuttig. Niet alleen voor het overzicht en inzicht in wet- en regelgeving, maar ook voor het consultatieproces (zie hieronder). Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om inhoudelijke afstemming of het anderszins samen eens moeten zijn.

7.2 Procescoördinatie

Naast het inzicht in de geldende wet- en regelgeving is het relevant dat er zicht is op recente veranderingen en verwachte veranderingen. Wat betreft deze veranderingen zijn de afspraken rond legislatieve terughoudendheid en de betrokkenheid van de eilanden via consultaties van belang.

Legislatieve terughoudendheid Naar aanleiding van kamervragen bij de behandeling van de Invoeringswet BES is een periode van vijf jaar legislatieve terughoudendheid afgesproken. De

regie hierop ligt bij de Minister van BZK. In een brief aan de kamer geeft de Minister nader aan wat legislatieve terughoudendheid betekent[30]. Legislatieve terughoudendheid betekent niet dat er geen nieuwe regelgeving kan worden ingevoerd. Er kan nieuwe regelgeving nodig zijn omdat bestaande wetgeving moeten worden onderhouden, noodzakelijke verbeteringen aangebracht moeten kunnen worden en eventuele misstanden moeten kunnen worden opgelost. Wel zal de regelgeving in beginsel plaatsvinden vanuit de nu geldende regelgeving voor Caribisch Nederland. Ook dient de nieuwe of gewijzigde regelgeving te worden gemotiveerd. Zie verder paragraaf 2.1.3.
Wat betreft de wetswijzigingen betreffende de eilandelijke taken zien we hiervoor diverse redenen, namelijk:

- om de regelgeving, conform afspraken nader in te vullen (het gaat dan met name om besluiten en regelingen)
- om onvolkomenheden uit oude wetgeving aan te passen (fouten of onduidelijkheden)
- om veranderingen vanwege een geleidelijk aan verder uitgekristalliseerde taakverdeling.
- ook internationale regelgeving leidt tot veranderingen in regelgeving.

In tabel 7.2 hebben we een overzicht gegeven van bij het schrijven van dit rapport bekende veranderingen. Het gaat daarbij om de eilandelijke taken. De wijzigingen hebben we ingedeeld in: technische wijzigingen, taakverschuivingen, aanpassingen aan Europees - Nederlandse wetgeving die ook de eilanden betreft, aanpassingen vanwege internationale richtlijnen en overige.

Voorstel Veel veranderingen zijn een gevolg van de huidige fase van transitie. Het is echter wel de vraag hoe met deze veranderingen om te gaan. Zo zou het voor het overzicht behulpzaam zijn als de wijzigingen van alle departementen worden gebundeld en worden ingedeeld naar reden tot verandering. Daarbij is relevant dat tabel 7.2 maar een deel van alle veranderingen geeft, namelijk alleen wetgeving voor eilandelijke taken. In totaal hebben we 75 lopende wijzigingen gevonden: 48 betreffen rijkstaken en 27 eilandelijke taken. Van de eilandelijke taken gaat het om 11 wetswijzigingen en 16 besluiten en regelingen. Behalve een integraal overzicht naar aanleiding van verandering is ook het consultatieproces van belang.

Consultaties In de WolBES is geregeld dat de eilanden betrokken worden bij veranderingen ten aanzien van hun eigen takenpakket en functioneren. Daarnaast is er ook recht op inspraak bij ingrijpende beleidswijzigingen die betrekking hebben op de eilanden, hun inwoners en ondernemingen. Zie verder paragraaf 2.1.3.
De Algemene Rekenkamer constateerde eind 2012 over het consultatieproces: "*Er zijn geen afspraken over de fase van de voorbereiding van nieuwe wet- en regelgeving waarin de openbare lichamen betrokken moeten worden. Departementen gaan hier verschillend mee om: in het ene geval wordt een kant-en-klaar wetsvoorstel voorgelegd, in het andere geval worden de openbare lichamen al in een vroeg stadium betrokken bij aankomende wetsvoorstellen. In de praktijk blijken de openbare lichamen (…) niet altijd in staat om adequaat te kunnen reageren op de voorstellen. Dit heeft vooral te maken met de beperkte personele capaciteit van de openbare lichamen, zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht. Hierdoor bestaat de kans dat bij de invoering van nieuwe wet- en regelgeving onvoldoende rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van de openbare lichamen.*"[31] Het gevolg is dat de consultaties door de eilanden als grote last worden ervaren. Regelmatig laten zij een reactie achterwege.

---

[30] Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 21 december 2011.
[31] Algemene Rekenkamer, "Rijksoverheid en Caribisch Nederland: naleving van afspraken", november 2012 (TK 2012-2013 3347 nr.2, p. 4).

Tabel 7.2 geplande wijzigingen eilandelijke taken, stand van zaken 16 mei 2013

Concept wetgeving/ Reden wijziging	Achtergrond	Nadere toelichting
Technische wijziging		
IJkwet BES 2014	Modernisering qua opzet en taalgebruik.	Ook verwerking Europese richtlijn meetinstrumenten
Wijziging van de WolBES	Wijziging van de WolBES, als onderdeel van een bredere verzamelwet Gemeentewet / Provinciewet / WolBES / Waterschapswet	Het betreft bepalingen betreffende de inrichting en het functioneren van het eilandsbestuur, die voortvloeien uit de wijziging van de Gemeentewet.
Monumentenwet BES	Wijziging Monumentenwet BES als onderdeel van de Aanpassingswet OCW-wetten.	Het betreft vervallen van definities en andere technische wijzigingen.
Taakverschuiving		
Kadasterwet BES	Het voornemen bestaat om het Kadaster Nederland verantwoordelijk te laten worden voor de kadastrale werkzaamheden op de BES-eilanden.	Dit voornemen vraagt om aanpassing van de bestaande Wet openbare registers BES, de bestaande Wet kadaster en registratie onroerende zaken en beperkte rechten BES, van enkele artikelen van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek en van enkele artikelen van de Nederlandse Kadasterwet.
Warenwet BES	Wijziging van de Warenwet in verband met het verhogen van het maximum bedrag van de bestuurlijke boete en enkele andere wijzigingen waaronder regels inzake het aanprijzen van het aanbrengen van een tatoeage of piercing en wijziging van de Warenwet BES in verband met het eenduidig regelen van de bevoegdheden van de toezichthouders en de eilandbesturen	De voorgestelde wijzigingen in de Warenwet BES zijn bedoeld om de bevoegdheden van toezichthouders en eilandbesturen eenduidig te regelen
Aanpassing Nederlandse wet die ook voor Caribisch Nederland geldt		
Wetsvoorstel overheveling buitenonderhoud in het PO	De taak en verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud van schoolgebouwen gaat over van de openbare lichamen naar het bevoegd gezag.	Verandert voor gemeenten vanwege onduidelijkheden in de verantwoordelijkheidsverdeling. Ook worden scholen zo onafhankelijker van gemeenten. Deze aanpassing wordt ook voorgesteld voor de eilanden.
Wijziging van de Kieswet	Wijziging van de Kieswet houdende maatregelen om	De Kieswet is ook van toepassing op de BES. Deze wijziging heeft ook

Concept wetgeving/ Reden wijziging	Achtergrond	Nadere toelichting
	het eenvoudiger te maken voor Nederlanders in het buitenland om hun stem uit te brengen, wijziging van de wijze van inlevering van de kandidatenlijsten, aanpassing van de datum van kandidaatstelling en stemming, alsmede regeling van andere onderwerpen.	gevolgen voor Caribisch Nederland.
Internationaal		
Wijziging Wet VromBES	Artikel 6 van het London Protocol wordt gewijzigd, het wordt mogelijk om – onder strenge voorwaarden – CO2 te exporteren indien deze CO2 wordt opgeslagen in de zeebodem.	Het London Protocol is reeds van toepassing op de BES-eilanden. Voor de implementatie van de wijziging is een wijziging van de Wet VromBES nodig.
Overige		
Leerplichtwet BES	Wijziging Leerplichtwet BES als onderdeel van de Aanpassingswet OCW-wetten.	Wijzigingen in verband met het treffen van diverse maatregelen ten behoeve van het bestrijden van verzuim en voortijdig schoolverlaten zoals deze ook al gelden voor Europees-Nederland.
Wet elektriciteit en drinkwater BES	Regulerend kader voor elektriciteit en drinkwater.	Regulering van tarieven en kwaliteit met onafhankelijk toezicht is gewenst met het oog op verbetering van de doelmatigheid en betaalbare tarieven.
Wet raadgevend referendum	Voorstel van wet van de leden Heijnen, Voortman en Schouw houdende regels inzake het raadgevend referendum.	Dit initiatiefwetsvoorstel introduceert de mogelijkheid om (niet-bindende) referenda te houden over door de Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen en goedgekeurde verdragen. Een referendum wordt gehouden als een minimum aantal kiesgerechtigden daarom verzoekt.

Kort samengevat zijn de problemen van de eilanden met de consultaties dat ze veelal niet worden aangekondigd, de vraag niet helder is en de fase waarin wordt geconsulteerd niet de optimale fase is. De discussie rond consultaties focust zich vervolgens veelal op de termijn van reactie. Deze termijn is zes weken. Het is echter de vraag of de lengte van de reactietermijn het belangrijkste is. Het probleem lijkt meer te liggen in de wijze van betrokkenheid. Bij ideeën voor beleid is een zeer vroege betrokkenheid voor de hand liggend. Bij zuiver technische wetswijzigingen is het de vraag of niet eerder uitleg voor de implementatie relevant is dan een consultatie. Ook lijkt het dat de meeste consultaties schriftelijk plaatsvinden; een mondelinge afspraak zou voor sommige onderwerpen misschien effectiever zijn.

Voorstel Het consultatieproces heeft tot doel de eilanden te betrekken bij beslissingen relevant voor hen. Dit proces is beperkt gestroomlijnd. We merken hierbij op dat er wel ontwikkelingen zijn om dit proces te stroomlijnen, zoals de tweejaarlijkse Caribisch – Nederland week. Zo zijn er over het consultatieproces afspraken gemaakt in de Caribisch - Nederland week van najaar 2012. Dit zien we als een eerste en belangrijke stap. Volgende stappen kunnen worden gezet, door bijvoorbeeld:

- Één loket voor consultaties. De eilanden krijgen dan vanaf dit loket de consultaties. De consultaties kunnen dan ook beter worden aangekondigd, gebundeld en vervolgens kan beter worden nagegaan of de vragen duidelijk zijn en/of de eilanden worden herinnerd aan uitgezette consultaties. Dit loket kan gebundeld met het juridische aanspreekpunt.
- De momenten en wijze van aankondiging van wijzigingen dienen te *variëren per doel*. Grofweg kan het gaan om beleid specifiek voor de eilanden, verandering van beleid of wetgeving relevant voor de eilanden en veranderingen die technisch van aard zijn. Voor beleid is het relevant dat er contact is vanaf het eerste stadium, voor technische veranderingen zou het contact zich kunnen beperken tot informeren en uitleg voor de implementatie. Andere veranderingen zouden meer volgens de huidige lijn kunnen gebeuren.
- *Gebundelde wet- en regelgeving*; bij de staatkundige hervorming op 10 – 10 - 10 is gebruik gemaakt van gebundelde wet- en regelgeving; de invoeringswet en aanpassingswetten. Dit kan gedurende deze fase van de transitie ook een goede methode zijn. De overzichtelijkheid neemt toe, ondanks dat het aantal veranderingen niet wijzigt.

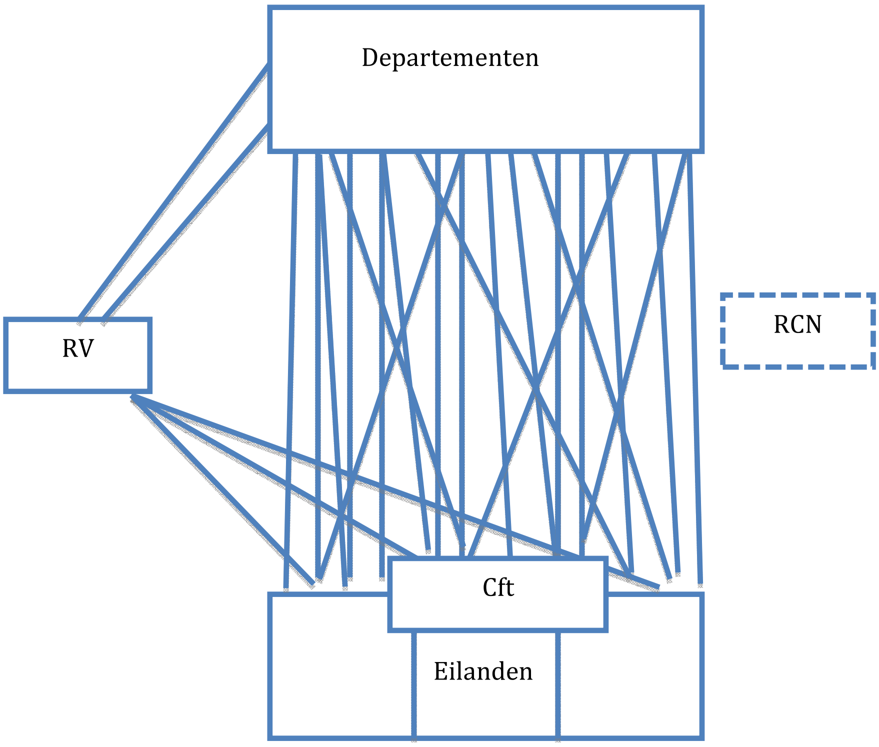
Behalve meer coördinatie binnen de rijksoverheid is ook meer coördinatie bij de eilanden wenselijk wat betreft het proces. Dit zou kunnen door een door de eilanden gedeelde ambtenaar die een rol heeft ten aanzien van de vragen over wet- en regelgeving en de consultaties. Het is daarbij ook een overweging dat de deze ambtenaar in Den Haag is gehuisvest, dus "dichtbij" het vuur zit.

7.3 Inhoudelijke coördinatie

Bestuurlijke verhoudingen Er is bij de staatkundige hervorming gekozen voor compacte bestuurlijke verhoudingen, met extra aandacht voor financieel toezicht en enkele bestuurlijke taken. Er is daardoor een directe relatie tussen de rijksoverheid en de eilanden; een provincie of waterschap is er niet. Voorts heeft het Cft de rol gekregen van financieel toezichthouder en de Rijksvertegenwoordiger heeft enkele bestuurlijke taken.
In figuur 7.1 zijn de bestuurlijke verhoudingen weergegeven. De rijksoverheid acteert vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid. Er is weinig overall coördinatie vanuit de rijksoverheid. De huidige Minister van BZK heeft aangegeven een coördinerende rol te willen vervullen. Vanuit de diverse departementen zijn contacten met de drie eilanden, al dan niet via departementale liaisons op de eilanden. Afhankelijk van het departement en de rol van de liaison vindt er dan

coördinatie, veelal procescoördinatie, plaats op het terrein of een deelterrein van een departement.
Het RCN voorziet in de facilitaire voorzieningen en verzorgt andere bedrijfsvoeringsaspecten voor de rijksambtenaren. Het RCN speelt geen inhoudelijke rol.
Het Cft heeft de rol van de financieel toezichthouder op de eilanden. Het Cft heeft naast het financieel toezicht ook een adviserende rol en verleent technische bijstand bij de financiële administratie en beheer (zie verder hoofdstuk 6).
De Rijksvertegenwoordiger heeft enkele toezichthoudende taken ten aanzien van personeelsaanstellingen, de kwaliteit van besluiten en enkele integriteitsbepalingen. Voorts heeft de Rijksvertegenwoordiger enkele bestuurlijke taken die in Europees Nederland bij de Commissaris van de Koningin zijn belegd, zoals ten aanzien van benoemingen van de gezaghebber. Tot slot heeft de Rijksvertegenwoordiger als taak samenwerking tussen Rijk en eilanden te bevorderen (zie verder hoofdstuk 6).

Figuur 7.1 Bestuurlijke verhoudingen



De bestuurlijke verhoudingen kenmerken zich in de praktijk door veel individuele contacten tussen departementen en eilanden. Dit is in figuur 7.1 weergegeven door de vele afzonderlijke lijntjes van de departement naar de eilanden. Dit heeft gevolgen voor de overzichtelijkheid van het proces, maar ook voor de inhoud. Zeker omdat ook de prioriteitstelling op dit niveau plaatsvindt. Ook van belang is dat de eilanden zich nu in de implementatiefase van een transitieproces bevinden. De implementatiefase kenmerkt zich door het zoeken naar het invulling geven aan wet- en regelgeving. Dit proces is volop gaande. Doordat inhoudelijke prioriteitstelling niet over het totaal plaatsvindt is het gevolg dat alles belangrijk is. Dit leidt tot een hoge mate van implementatiedruk. Dit wordt versterkt doordat het proces op diverse manieren wordt ingevuld.

Voorstel Een mogelijkheid voor taakverlichting is meer coördinatie. Hoe een efficiëntere en effectievere coördinatie tot stand te brengen is een belangrijk vraagstuk. Op hoofdlijnen gaat het dan om twee opties. Een optie is dat de Rijksvertegenwoordiger een zwaardere coördinerende rol krijgt[32]. Een andere optie is deze rol juist meer bij de departementen, of het Ministerie van BZK als coördinerend departement, te beleggen. Waarbij het een vraag is of deze rol in Den Haag of juist op de eilanden vorm zou moeten krijgen. Ongeacht de opties is het van belang dat de verantwoordelijkheidsverdeling en de bevoegdheden passend zijn. Het gaat daarbij vooral om het beleggen van de ministeriële verantwoordelijkheid.
Het vraagstuk van coördinatie is een belangrijk vraagstuk voor de staatkundige evaluatie. Dit laat onverlet dat er ook op korte termijn verbeteringen mogelijk zijn. In de eerste plaats is het belangrijk dat proces- en inhoudelijke coördinatie worden gescheiden. De voorstellen voor procescoördinatie hebben we onder 7.2 beschreven. In de tweede plaats is het ons ziens belangrijk dat er op korte termijn inhoudelijke coördinatie komt binnen het sociale, maar met name binnen het fysieke domein. Met inhoudelijke coördinatie bedoelen we prioriteitstelling; wat wordt als eerste aangepakt en wat dus later, dit met tijdsplanning en wie wat doet. Deze planningen zijn er op deelonderwerpen, maar onvoldoende op geaggregeerd niveau. Ook is het redelijk vrijblijvend. De integrale aanpak sociaal-economische impuls kent een bepaalde mate van vrijwilligheid van welk ministerie wanneer aanhaakt. Op het fysieke domein is de gevoelde implementatiedruk het grootste, bijvoorbeeld bij toezicht, daar is het gemis aan prioriteitstelling dus het grootste. Zowel op het fysieke en sociale domein zijn ontwikkelingen naar meer afstemming. Het voorstel is dit integraler (per domein), meer op hoofdlijnen (bijvoorbeeld al het toezicht in plaats van onderdelen van toezicht) en sneller te doen en vooral ook te continueren. De mate waarin tussen nu en de staatkundige evaluatie de coördinatie op de domeinen effectiever wordt zou bij de staatkundige evaluatie een rol dienen te spelen.

Eilanden Volledigheidshalve merken we hier op dat de inhoudelijke prioriteitstelling van de eilanden per eiland dient plaats te vinden. De eilanden zijn te verschillend om dit gezamenlijk te doen. Een eerste aanzet daarvan is nu gemaakt bij de ontwikkelingsplannen.

7.4 Totaalbeeld wettelijk stelsel

Overzicht, proces- en inhoudelijke coördinatie De voorstellen voor meer overzicht, proces- en inhoudelijke coördinatie liggen in elkaars verlengde in die zin dat ze tot doel hebben om de communicatie tussen Rijk en eilanden te vereenvoudigen en de implementatiedruk te doen afnemen. Ze vergen wel een andere inspanning:

- De voorstellen voor meer overzicht (wettendatabank anders inrichten bij het Rijk en de regelgeving van de eilanden opschonen en digitaliseren) kosten een initiële inspanning, maar levert daarna voordeel op in die zin dat de gebruikers alles gemakkelijker kunnen vinden.
- Een juridische loketfunctie voor vragen over wet- en regelgeving kost uiteraard ambtelijke uren. Deze functie kan echter pragmatisch worden ingevuld. Er zijn nu reeds diverse mensen met dossiers rond de eilanden bezig. Enkelen zouden een zwaardere taak kunnen krijgen, waardoor die van anderen minder kan worden. De grootste winst zit echter ook hier in de communicatie en duidelijkheid over de interpretatie van regelgeving. Het bespaart dus tijd van de diverse betrokkenen die in hun werk met wet- en regelgeving hebben te maken.
- De voorstellen voor procescoördinatie liggen wat betreft het één loket voor consultaties in het verlengde van het vorige punt. De andere voorstellen voor procescoördinatie

[32] Advies van de Raad van State inzake de derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen, 20 december 2012.

vergen enige tijd voor het opzetten, maar leiden verder niet tot meer tijdsbeslag van de coördinerende ambtenaren.
- De voorstellen voor inhoudelijke coördinatie kosten coördinatietijd, maar leiden tot besparingen wat betreft communicatie bij alle betrokkenen. Bovendien is het doel prioriteitstelling en dus bepaling van posterioriteiten. Niet alles doen kan geld besparen. Niet alles tegelijkertijd willen kan tot meer resultaten leiden en een betere afstemming Rijk – eilanden kan leiden tot effectievere resultaten.
- De eilanden zouden hun onderhandelingspositie kunnen versterken door bijvoorbeeld een gezamenlijke juridische functie in te richten. Overweging daarbij is deze functie vanuit Den Haag te doen plaatsvinden.

Besparingen: De voorstellen van dit hoofdstuk hebben gevolgen voor de coördinatiekosten. Een beter overzicht op wet- en regelgeving en een effectievere proces- en inhoudelijke coördinatie brengt, zoals aangegeven, initieel een inspanning met zich mee. Daarnaast zijn er permanent kosten. Door een overzichtelijkere onderlinge afstemming kan op veel plekken tijd worden bespaard. Daarvan zou in theorie minimaal een juridisch loket bekostigd moeten kunnen worden. Complicatie daarbij is dat de kosten niet in beeld zijn en bovendien zijn verdeeld over diverse departementen (zie hoofdstuk 2).
Voor de eilanden betekent meer overzicht en een duidelijker coördinatie een tijdsbesparing voor de eilandsecretarissen, hun ondersteuning en diverse managers, evenals bestuurders. De bespaarde tijd kan dan aan andere onderwerpen worden besteed, zoals zorgen dat stappen gezet kunnen worden naar een verdere ontwikkeling van taken. De winst is dus met andere woorden vooral gelegen in een hogere effectiviteit. Indien vanuit deze winst een sterkere onderlinge procesafstemming en wellicht juridische coördinatie zou kunnen plaatsvinden zou dit nog een extra stap kunnen betekenen.
De besparingen zijn niet met concrete berekeningen aan te geven. De “ongrijpbaarheid” van de besparingen zou volgens ons geen reden moeten zijn om deze voorstellen niet te overwegen. Ook betekent de “ongrijpbaarheid” van de besparingen niet dat deze er niet zijn.

Staatkundige evaluatie De hierboven genoemde voorstellen hebben een directe relatie met de wijze waarop de bestuurlijke verhoudingen zijn vormgegeven. Het gaat dan primair om het vraagstuk of de Rijksvertegenwoordiger een zwaardere rol zou moeten krijgen of dat deze zwaardere rol bij de departementen, of het Ministerie van BZK als coördinerend departement, zou moeten worden belegd. Dit is een onderwerp voor de staatkundige evaluatie. De mate waarin tussen nu en de staatkundige evaluatie de coördinatie op de domeinen effectiever wordt zou bij de beantwoording van dit vraagstuk een rol kunnen spelen.
Tot slot, merken we op dat diverse voorstellen in dit rapport de rol en taken van de Rijsvertegenwoordiger raken en daarom het totaal van het takenpakket van de Rijksvertegenwoordiger bezien zou moeten worden. Dit is ons inziens ook een onderwerp van de staatkundige evaluatie (zie hoofdstuk 6).

Hoofdstuk 8 Lenen, collectieve sector en samenwerkingsmogelijkheden

In de onderzoeksopdracht is gevraagd om in de context van deregulering en taakverlichting expliciet in te gaan op het functioneren van het wettelijk kader rondom lenen en investeringen voor de openbare lichamen. Dit kader geldt voor de openbare lichamen en de collectieve sector. Op beide gaan we daarom in dit hoofdstuk in. Ook is gevraagd in hoeverre een shared service organisatie kan leiden tot verdere besparingen. In hoofdstuk 3, 4 en 5 zijn we daar per domein op ingegaan. In dit hoofdstuk geven we een algemeen kader voor samenwerkingsmogelijkheden.

8.1 Lenen door de openbare lichamen

Wettelijk kader voor renteloos lenen Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven kunnen de openbare lichamen niet lenen, maar kunnen ze een renteloze lening aanvragen bij departementen. De reden hiervoor is het financieel risico uit te sluiten van leningen die niet kunnen worden terugbetaald. Het renteloos lenen functioneert in die zin dat de renteloze leningen via departementen nu vorm beginnen te krijgen. Departementen moeten de lening echter wel in hun begroting kunnen passen, wat er toe kan leiden dat een lening niet wordt verstrekt. Hieronder gaan we in op het wettelijk kader voor gemeenten en vervolgens op diverse manieren van het financieren van investeringen in het algemeen (8.1.1). Vervolgens passen we dat toe op de eilanden (8.1.2).

8.1.1 Financieringsmogelijkheden

Gemeenten Gemeenten zijn vrij om te lenen voor investeringen. Het principe is dat wordt geleend voor investeringen waarbij de aflossing plus rentebetalingen gelijk zijn aan de afschrijving. Er is dan in principe geen probleem met terugbetalen; de lasten van de lening worden opgevangen in de exploitatie. Gemeenten kennen het principe van integrale financiering. Dit betekent dat de lening niet hoeft te zijn gekoppeld aan een bepaalde investering.
Indien gemeenten zware financiële problemen hebben kunnen ze onder voorwaarden een artikel 12 - bijdrage (artikel 12 van de Financiële verhoudingswet) aanvragen. Een artikel 12 - bijdrage betekent dat andere gemeenten bijdragen via het gemeentefonds.
Om de risico's in te perken gelden er voor gemeenten enkele aanvullende regels voor lenen. Deze regels kennen hun basis in de Wet financiering decentrale overheden. Het gaat dan om drie hoofdregels:
- gemeenten mogen alleen lenen van een betrouwbare bank (vanaf een A-rating)
- de kasgeldlimiet is het maximum dat mag worden geleend voor een periode van maximaal één jaar. De limiet is een percentage van het totaal van de jaarbegroting van de gemeente bij aanvang van het jaar.
- de renterisiconorm: deze norm regelt dat er een bepaalde spreiding van het renterisico (risico van stijgende rentes) is. De renterisiconorm schrijft voor hoeveel maximaal geleend mag worden voor een periode langer dan 1 jaar.

Kader 8.1 Financieringsvormen

Eigen vermogen: grofweg zijn er twee vormen van eigen vermogen: spaargeld en aandelen. Aandelen zijn relevant bij een overheids BV. Vaak zijn en blijven deze aandelen in overheidshanden. Zolang de aandelen niet worden verkocht komt er geen vermogen van buiten de overheid bij. Wel kunnen meerdere overheden eigenaar zijn en derhalve bijdrage aan het vermogen. Bij luchthavens in Europees Nederland is dat bijvoorbeeld het geval. Ook kan een overheidsBV een weg zijn naar het 'in de markt zetten' van een BV. De elektriciteitsbedrijven in Europees Nederland zin daar een voorbeeld van.

Lenen / Financieren: de essentie van een financiering of lenen is dat er een rente wordt vergoed. Dat betekent dat een financiering in principe rendabel is.
Banken: gemeenten lenen veelal van banken.
Kapitaalmarkt: hierop worden vermogenstitels met langere looptijd (meer dan twee jaar) verhandeld. Voor overheden gaat het dan om obligaties.
Andere overheden: onderling lenen van overheden. De renteloze leningen van het rijk aan de eilanden zijn hier een voorbeeld van. Meestal wordt bij onderling lenen een rente gevraagd.
Ontwikkelingsbank: een ontwikkelingsbank wordt meestal door een land of meerdere landen opgericht om investeringen te faciliteren door lenen mogelijk te maken voor projecten waarvoor dat via banken niet of niet goed mogelijk is. De leningen kennen vaak een lagere rente.

Garantstellingen:* een garantstelling of zekerheidstelling is een constructie om een risico te reduceren en zo de financiering rond te krijgen. Bij een garantie verklaart de garantiegever dat een andere partij aan zijn verplichtingen zal voldoen. Wanneer dat niet gebeurt, is de garantiegever aan te spreken op het nakomen van die verplichtingen.

Fonds:* een fonds lijkt op een financiering, in die zin dat de geldgever er vanuit gaat dat er een financieel rendement komt op het ingebracht geld. Het rendement vloeit voort uit de activiteiten die het fonds ontplooit, al dan niet aangevuld met betaling van rente. Een fonds wordt over het algemeen opgericht als maatschappelijk vangnet, als vliegwiel voor innovatie of voor duurzame doeleinden. Er zijn drie soorten fondsen, een vermogensfonds, revolverend fonds en een wervend fonds.
Vermogensfonds: een vermogensfonds beheert het eigen vermogen en besteedt de opbrengst (rendement) aan de doelstelling van het fonds.
Revolverend fonds: bij een revolverend fonds wordt geld beschikbaar gesteld voor investeringen met een langere terugverdientijd. De verstrekte leningen vloeien terug in de kas van het fonds, soms inclusief rente. Het vult zichzelf dus weer aan tot (bijna) volledige sterkte.
Wervend fonds: een wervend fonds is een organisatie dat particulieren, bedrijven of fondsen actief benadert om geld of goederen te doneren om op deze manier zijn doelstelling te kunnen realiseren.

Via bedrijven, burgers, organisaties: bijdragen van burgers en partijen uit de particuliere sector, al dan niet direct betrokken, maar niet zijnde directe betalingen voor diensten.
Solidariteitsheffing: Indien de kosten van bepaalde publieke voorzieningen, gericht op een kleine afgebakende groep, wordt verdeeld over de volledige samenleving, is sprake van een solidariteitsheffing.
*Strategische partners zoeken**: met het vinden van strategische partners kunnen initiatieven sneller worden gerealiseerd. Met deze partners wordt een samenwerkingsverband aangegaan, waarbij elke partij zich committeert aan het realiseren van de doelstelling. Strategische partners kunnen worden gezocht in het bedrijfsleven maar ook bij maatschappelijke en culturele instellingen.
Twinning Twinning kan worden gezien als een specifieke vorm van een strategische partner. Bij twinning (voor de eilanden vaak een gemeente) helpt een partij met advies of anderszins een andere partij op een structurele basis (aantal jaren). Het verschil met een strategische partner kan zijn dat bij twinning geen sprake hoeft te zijn van een financieel voordeel. Overigens ontvangt een twinningspartner wel vaak een vergoeding van bijvoorbeeld de rijksoverheid.

PPS: Bij publiek-private samenwerking (PPS) gaat het om een langdurige samenwerking tussen overheid en bedrijven bij projecten. Er zijn verschillende contractvormen mogelijk.
De meest voorkomende vorm van publiek-private samenwerking is *DBFMO*. Dit staat voor Design, Build, Finance, Maintain en Operate. Het gaat hierbij om een contract waarbij de overheid het ontwerp, de financiering en de uitvoering van het project uitbesteedt aan deelnemende bedrijven. Ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en het gebruik van het eindproduct vormen samen 1 project. Deze contracten hebben vaak een looptijd van een aantal jaren, bijvoorbeeld 20 tot 30 jaar. Bij DBFM(O) is de overheid opdrachtgever en zijn de bedrijven opdrachtnemers. De bedrijven doen de voorfinanciering van het project. De overheid betaalt hen vervolgens voor geleverde prestaties of diensten.**
Alliantiecontracten: Er zijn ook andere contractvormen mogelijk, zoals alliantiecontracten. Een alliantie is: *"Het in gezamenlijkheid vormgeven van een samenwerkingsverband waarin voordelen en nadelen op zo'n manier gedeeld worden dat gedurende de samenwerking de belangen van betrokken partijen parallel lopen.**** Een alliantiecontract gaat uit van een intensieve samenwerking. Dit biedt meer mogelijkheden om al in een vroeg stadium tegemoet te komen aan tegengestelde belangen.

* De definities van garantstelling, fondsen en strategische partners zoeken zijn gebaseerd op de toolbox financieringsconstructies van het AgentschapNL: http://www.agentschapnl.nl/onderwerp/toolbox-financieringsconstructies
** http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking/kenmerken-van-pps
*** Handleiding bij toepassing van allianties door Rijksgebouwendienst, Deloitte, IBR, Stibbe, p. 2

Daarnaast zijn er nog enkele regels in verband met het EMU-saldo. Het gaat dan echter over het totaal van gemeenten en niet over een individuele gemeente.

Financieringsvormen Er zijn diverse mogelijkheden voor financiering. Deze mogelijkheden zijn in kader 8.1 opgenomen.
In de eerste plaats is er bij financiering de keuze tussen *eigen en vreemd vermogen*. Eigen vermogen betekent spaargeld of aandelen. Aandelen leveren alleen middelen van buiten de overheid op bij verkoop van de aandelen.

In de tweede plaats is er bij vreemd vermogen een keuze in *de lening-verstrekkende partij en de vorm van de leningen*. Er kan worden geleend van banken of de kapitaalmarkt. Als dat niet kan vanwege risico's, zoals bij niet winstgevende projecten zijn er op hoofdlijnen drie alternatieven:
- zachte leningen worden verstrekt (lagere of geen rente). Dit gebeurt dan door een overheid of door een bank door overheden daarvoor opgericht.
- garantstellingen; waardoor er wel commercieel kan worden geleend.
- fondsen; door overheden of maatschappelijke organisaties in het leven geroepen. Vaak gaat het dan ook om zachte leningen.

In de derde plaats kan *een bijdrage van andere partijen* worden gezocht. Het gaat dan niet om leningen. We hebben daarbij drie vormen opgenomen die voor de eilanden relevant kunnen zijn:
- solidariteitsheffing, waarbij burgers in Europees Nederland meebetalen, voor voorzieningen in Caribisch Nederland.
- strategische partners; het gaat dan om maatschappelijke investeerders, die al dan niet met een bijdrage van de (rijks)overheid investeren. Een voorbeeld hiervan zijn de woningbouwcorporaties die de eilanden helpen. Twinning is een specifieke vorm van een strategische partner.
- publiek-private samenwerking (PPS): PPS is in wezen een alternatief voor uitbesteden; een overheid zet een opdracht in de markt en een private partij voert uit. Het verschil tussen uitbesteden en PPS zit met name in de wijze van samenwerken.

Er zijn meer vormen van bijdragen van andere partijen, zoals crowd funding en crowd sourcing, deze zijn echter vermoedelijk niet van toepassing op de eilanden en hebben we hier buiten beschouwing gelaten.

8.1.2 Financieringsmogelijkheden voor de eilanden

Financieringsvraag De mogelijkheden voor financiering verschilt per financieringsvraag. De vraag naar financiering van de eilanden kan in drie soorten worden ingedeeld:

- Financiering voor *winstgevende investeringen*: het gaat dan vaak om taken die door marktpartijen gedaan kunnen worden (bijvoorbeeld de nutssector in Europees Nederland).
- Financiering voor *"reguliere investeringen"*: hiermee bedoelen we investeringen waarvan de lasten in principe gedekt kunnen worden door de vrije uitkering. Het gaat dan bijvoorbeeld om onderwijshuisvesting (na het inhalen van het achterstallig onderhoud).
- Financiering van investeringen in *achterstallig onderhoud of investeringen in ontwikkeling*. De middelen hiervoor zijn niet-regulier en zijn derhalve niet opgenomen in de referentiekaderberekeningen van de vrije uitkering (zie hoofdstuk 5 referentiekader Caribisch Nederland).

Financiering van winstgevende investeringen is in het algemeen het gemakkelijkste. Financiering van achterstallig onderhoud het meest complex, omdat er geen voor de hand liggende middelen zijn waarmee een lening voor deze investeringen terug betaald kunnen worden.

Investeringen voor taken met opbrengsten Winstgevende investeringen zijn in zijn zuivere vorm voor de eilandelijke taken niet of zeer beperkt aanwezig; dit gezien de kleinschaligheid in combinatie met het insulair karakter. Wel zijn er taken waarbij er sprake is of kan zijn van opbrengsten. Het gaat dan om: nutsbedrijven, luchtvaart, zeehavens, natuurparken, landbouw en visserij, grond, volkshuisvesting, kinderopvang, cultuur, cultureel erfgoed en sport. Voor deze taken is het een optie mogelijkheden voor bijdragen van andere partijen (niet zijnde de directe bijdragen voor de producten of diensten) na te gaan. Daarmee willen we niet zeggen dat dit voor al deze taken zou kunnen lukken. Voor sommige van deze taken kan een deel eventueel worden gefinancierd door een solidariteitsbijdrage. Dit gebeurt in wezen al, bijvoorbeeld bij volkshuisvesting (woningbouwcorporaties als strategische partners) en bij monumentenzorg (Nationaal restauratiefonds als revolverend fonds voor particulieren op de eilanden[33]).

Lenen Voor investeringen voor taken waarvoor (deels) wordt betaald en voor reguliere investeringen is het een alternatief om de eilanden vrij te laten om te lenen op vergelijkbare manier als bijvoorbeeld gemeenten. De essentie is dat er wordt geleend voor investeringen, waarbij de aflossing plus rentebetalingen gelijk zijn aan de afschrijving. De lasten van de lening worden opgevangen in de exploitatie; er is dan in principe geen probleem met terugbetalen. Vrijheid om te lenen kent onvermijdelijk een hoger risico dan het verbieden van lenen. Er zijn enkele mogelijkheden om risico's te beperken:

- het ligt in de rede de aanvullende regels voor het inperken van risico's die gelden voor gemeenten ook gaan gelden voor de eilanden. Het gaat dan om de bepaling uit de Wet financiering decentrale overheden. Dit is een uitbreiding van de regelgeving voor de eilanden.

[33] Het Nationaal restauratiefonds is een revolverend fonds. Echter omdat de eilanden niet financieel bijdragen aan het fonds in tegenstelling tot gemeenten en provincies zien we dit fonds voor de eilanden als een bijdrage van andere partijen.

- lenen kan onder goedkeuring van het Cft, zoals dat nu geldt voor de renteloze leningen van de departementen.

Een probleem met lenen kan zijn dat het voor de eilanden moeilijk is leningen aan te trekken. Ook vergt het kennis over het aantrekken van vreemd vermogen bij de eilanden. Gemeenten kunnen relatief gemakkelijk lenen, vanwege het "artikel 12 - vangnet". De eilanden hebben dit vangnet niet. Dit kan betekenen dat de leningen hoge rentes kennen. Dit kan worden tegengaan door een vangnetconstuctie. Een garantstelling van de rijksoverheid zou een dergelijke functie kunnen hebben. De rijksoverheid is echter zeer terughoudend in het afgeven van garanties (dit is zo geregeld in de begrotingsregels).

Garantstelling Een mogelijkheid tussen renteloos lenen van de rijksoverheid en commercieel lenen is lenen met garantstelling van de rijksoverheid. De rijksoverheid is zeer terughoudend in het afgeven van garanties (zie begrotingsregels). De eilanden zouden dan, na goedkeuring door het Cft, met garantstelling van een departement lenen bij een bank. Dit is voor de eilanden duurder omdat ze rente betalen. Ook vereist het kennis over het aantrekken van vreemd vermogen bij de eilanden. Het risico van het departement is iets groter dan bij renteloos lenen; het risico neemt dan toe met het rentebedrag; bij een renteloze lening is het risico dat het departement het bedrag van de lening niet terugkrijgt. Bij een garantstelling is het totale risico de lening plus de rente. Daar staat tegenover dat als het openbaar lichaam de lening aflost en rente betaalt dit minder kost voor het departement dan bij een renteloze lening, gezien de inflatie. Het is de vraag of lenen met garantstelling praktisch gesproken voordelen biedt.

Fondsen Voor alle financieringsvragen is een fonds een mogelijkheid. Dit fonds kan jaarlijks worden gevuld of revolverend zijn. In dat eerste geval is financiering van achterstallig onderhoud een mogelijkheid en gaat het meer om een bijzondere uitkering. Bij een revolverend fonds is bekostiging van achterstallig onderhoud in principe vaak niet mogelijk.
De hoofdvraag bij een fonds is wie er bijdraagt aan het fonds. Voor de eilanden is de rijksoverheid een voor de hand liggende partij. Dit betekent dat bijvoorbeeld de middelen voor een renteloze lening niet via leningen ter beschikking worden gesteld, maar via het fonds. Voordeel kan zijn dat er een minder directe relatie is tussen de financiële mogelijkheden van een departement en de vraag van de eilanden. Dit kan overigens ook tevens een nadeel zijn, omdat departementen die aan het fonds bijdragen misschien bijdragen aan taken die niet direct aan het departement zijn gerelateerd.

8.1.3 Conclusie

Er zijn *alternatieven* voor renteloos lenen, namelijk solidariteitsbijdragen, commercieel lenen, lenen met garantstelling en fondsen. Deze alternatieven hebben hun eigen voor- en nadelen en voorwaarden.

- Solidariteitsbijdragen vanuit Europees Nederland kunnen helpen, maar zullen zelden volstaan voor een volledige taak.
- Commerciële leningen zijn duurder dan renteloze leningen , vereisen kennis over het aantrekken van vreemd vermogen bij de eilanden, en kennen financiële risico's, die deels kunnen worden ondervangen; de mate waarin dit acceptabel is, is een beleidsmatige keuze.
- Leningen met garantstellingen zijn een variant tussen renteloos lenen en commerciële leningen. Ook deze leningen zijn duurder dan renteloze leningen en vereisen kennis over het aantrekken van vreemd vermogen bij de eilanden.
- Een fonds is een alternatief voor financiering van investeringen waarbij de relatie departement – taak losser is dan bij het renteloos lenen. Echter ook voor een fonds geldt dat departementen bereidt moeten zijn en kunnen zijn om bij te dragen aan het fonds

Het is dus niet zo dat binnen dezelfde voorwaarden renteloos lenen door een van deze opties kan worden vervangen; iedere optie heeft zijn eigen voor- en nadelen. De keuze is daarmee een beleidsmatige.

8.2 Lenen, risico's en de collectieve sector

Voor openbare lichamen is het expliciet verboden te lenen, anders dan de renteloze leningen van departementen. Om te voorkomen dat er op andere wijze wordt geleend is er ook een impliciet verbod op het lenen voor de collectieve sector. In deze paragraaf gaan we in op het wettelijk kader voor lenen voor de collectieve sector.

8.2.1 Huidige regels

Verbod op lenen voor de collectieve sector. Om te voorkomen dat de openbare lichamen lenen via andere instellingen of organisaties is in artikel 11 van de FinBES opgenomen dat de rentelastnorm voor de collectieve sector van een openbaar lichaam gemiddeld 0% bedraagt. In essentie is dit een verbod op lenen voor de collectieve sector.
Voor gemeenten in Europees Nederland geldt geen verbod op lenen, noch voor de andere partijen in de collectieve sector.

Maatregel bij lenen door de collectieve sector Indien blijkt dat de rentelastnorm overschreden dreigt te worden, dat wil zeggen dat er ergens een schuld is ontstaan, dan kan de Minister de desbetreffende partij een aanwijzing geven.

Definitie collectieve sector Tot de collectieve sector behoren, naast het openbaar lichaam, ook die privaatrechtelijke organisaties die tot de "general government" horen volgens de definities van het System of National Accounts. Er is voor deze definitie gekozen omdat dit een internationaal gangbare definitie is. Deze definitie heeft echter met name een statistische functie, namelijk om te bepalen wat in een economie tot de marktsector behoort en wat tot de collectieve sector. De definitie is dus niet primair gericht op het kunnen beperken van financiële risico's.
Het CBS Nederland rapporteert jaarlijks over de uitgaven-, inkomsten-, tekort- en schuldcijfers van de partijen die onderdeel maken van de collectieve sector. Het Cft stuurt deze rapportage door naar de Minister van BZK. Het CBS Nederland heeft in mei 2012 de collectieve sector voor alle drie de openbare lichamen vastgesteld. Met Bonaire vindt nog discussie plaats over deze vaststelling, waardoor de collectieve sector voor Bonaire nog niet is vastgesteld.

Inzicht in financiële risico's niet zijnde leningen Een deelneming is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin het openbaar lichaam een bestuurlijk en een financieel belang heeft[34]. Voor zowel de deelnemingen als de collectieve sector (artikel 13 en 15 Besluit begroting en verantwoording BES) dienen de eilanden een paragraaf in de begroting en jaarverslag te maken, om daarmee inzicht te geven in bijzondere financiële risico's. Betreffende de deelnemingen beperkt de op te nemen informatie zich op hoofdlijnen tot een overzicht van de deelnemingen, het openbaar belang dat ermee wordt gediend en het financieel belang van het openbaar lichaam. De paragraaf over de collectieve sector dient meer financiële informatie te bevatten, zoals de uitgaven- inkomsten- tekort en schuldcijfers over de afgelopen drie jaar en een overzicht van de schulden in het verleden en de verwachte schulden.
Gemeenten kennen de paragraaf verbonden partijen in de begroting en het jaarverslag. De definitie van een verbonden partij is gelijk aan die van een deelneming voor Caribisch

[34] In BBV BES, artikel 1a staat bestuurlijk en financieel belang. In de FinBES artikel 9 eerste lid staat bestuurlijk of financieel belang.

Nederland[35]. Daarnaast zijn gemeenten verplicht tot het maken van een lijst van verbonden partijen met daarin ook financiële gegevens, zoals het eigen en vreemd vermogen en het resultaat.

Deelnemen aan besturen van privaatrechtelijke rechtspersonen In de FinBES (artikel 9) is geregeld dat besluiten tot het oprichten van of het deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon of een maatschap alleen gebeurt als dit bijzonder aangewezen is voor het verrichten van de beoogde activiteit of ten behoeve van vervreemding van bezittingen van het openbaar lichaam. Dit besluit behoeft goedkeuring van de minister, welke bevoegdheid is gemandateerd aan het Cft. Vervolgens bepaalt de FinBES ook dat ambtenaren of politieke ambtsdragers van het openbaar lichaam *niet* aan het bestuur deelnemen van een privaatrechtelijke rechtspersoon waarin het openbaar lichaam deelneemt. Dit is ook geregeld in de corporate governance codes van de openbare lichamen Echter indien vanuit het belang van het openbaar lichaam aan een bestuur deelgenomen wordt door een ambtenaar of politieke ambtsdrager van het openbaar lichaam dan is toestemming van de Minister nodig.
In de memorie van toelichting van de FinBES wordt beschreven dat deze bepalingen los staan van de definitie van de collectieve sector in verband met het toezicht op financiële risico's op de partijen die uitmaken van de collectieve sector (artikel 11 FinBES). Wij stellen voor deze bepalingen toch in samenhang te brengen en vandaaruit te herzien. Dit met name omdat we als hoofddoel van alle bepalingen rond de collectieve sector het inperken van financiële risico's zien.

8.2.2 Financiële risico's via de collectieve sector

Het is de vraag of de maatregelen - verbod op lenen door de collectieve sector en de paragraaf deelnemingen – voldoende tot het doel leiden, namelijk dat de openbare lichamen geen tekort krijgen door verbondenheid met andere partijen. Hiervoor is het van belang het volgende na te gaan:

- zijn in de gekozen definitie alle relevante partijen in beeld?
- is het financieel risico van die partijen in beeld?
- zijn maatregelen mogelijk als een risico optreedt?
- zijn de regels uitvoerbaar?

Definitie Wat betreft de definitie is gekozen voor de definitie van de collectieve sector. Deze definitie houdt grofweg in dat een partij geen markpartij moet zijn – dus collectieve diensten moet verlenen en dat het openbaar lichaam invloed kan uitoefenen op het algemeen beleid van de entiteit. Dit kan doordat er invloed kan worden uitgeoefend middels bijvoorbeeld de benoeming van de raad van bestuur of de raad van commissarissen of dat het openbaar lichaam minstens de helft van de aandelen bezit. Het is de vraag of met deze definitie alle partijen worden meegenomen die relevant zijn voor het openbaar lichaam. Zo zijn er diverse stichtingen waar het openbaar lichaam geen (meerderheids)belang in heeft die taken vervullen die bij faillissement door het openbaar zullen moeten worden opgepakt. Hierbij kan worden gedacht aan de woningbouwcorporaties, een stichting sociale werkplaats of natuurstichtingen.

Financiële risico's Wat betreft het verbod op lenen is het de vraag of dit het enige of meest relevante financiële risico is. Indien een stichting financieel gezond is en een gezond leningenbeleid heeft, is er geen reden om lenen te verbieden voor investeringen zoals bouw van huizen. Daar staat tegenover dat er meer financiële risico's bestaan dan lenen. Andere risico's zijn bijvoorbeeld het niet betalen van rekeningen, het hebben van personeelsverplichtingen bij

[35] Voor gemeenten is gekozen voor de term verbonden partij, omdat de term deelneming zich in het bedrijfsleven normaal gesproken beperkt tot het hebben van aandelen in een privaatrechtelijke organisatie. De term verbonden partij is breder.

te weinig inkomsten, of het hebben van oninbare vorderingen bij andere partijen. Artikel 11 van de FinBES richt zich dan ook breder op de uitgaven- en inkomsten, maar daar zijn geen sancties aan verbonden.

Maatregel De maatregel is dat de Minister van BZK kan ingrijpen bij het overschrijden van de rentelastnorm. Dit is een complexe maatregel omdat het om privaatrechtelijke organisaties gaat, die daarmee niet direct onder de bevoegdheid van de Minister van BZK vallen. Wel betreft de rentelastnorm een gemiddelde; dus een overschrijding bij een privaatrechtelijke organisatie kan worden gecompenseerd door een lagere rente bij andere organisaties. Bij een rentelastnorm van 0% is dit echter niet waarschijnlijk.

Uitvoerbaarheid Ook de uitvoerbaarheid van de regels zijn een punt van aandacht. De bepaling van welke partijen onder de collectieve sector vallen is ingewikkeld en het verzamelen van informatie over deze partijen is relatief tijdrovend en niet altijd transparant voor de betrokken overheden. Bovendien krijgt de eilandsraad zowel in de paragraaf deelnemingen als in de paragraaf collectieve sector informatie over private partijen. Tussen beide zit overlap. Dit is niet inzichtelijk. Het verdient de voorkeur één definitie te hanteren voor alle relevante partijen voor zowel de raad als het verticale toezicht.
Tot slot, kunnen ook de bepalingen rond het deelnemen aan besturen van privaatrechtelijke rechtspersonen problemen opleveren. Dit omdat het aantal personen dat gekwalificeerd is voor besturen beperkt is.

8.2.3 Alternatieven voor beperking financiële risico's via de collectieve sector

Voor het zicht op financiële risico's van het openbaar lichaam via derde partijen en het voorkomen van financiële problemen via derde partijen is het van belang dat de relevante partijen in beeld zijn, evenals de relevante risico's en dat er effectieve maatregelen zijn bij problemen. Hieronder gaan we daar op in.

Definitie Welke partijen zijn relevant voor financiële risico's? In wezen gaat het dan om alle partijen die een taak doen die relevant is voor het openbaar lichaam. Dat wil zeggen indien de partij failliet zou gaan dient het openbaar lichaam de taak opnieuw vorm te geven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de natuurstichtingen; zij vervullen wettelijke eilandelijke taken en hebben veelal hun eigen inkomsten. Het gaat ook om partijen waaraan het openbaar lichaam kapitaal of geld heeft verstrekt – aandelen, nog niet bestede subsidies – dat weg is als de partij failliet gaat of waar het openbaar lichaam moet inspringen als de partij financiële problemen heeft. Het kan dan gaan om aandelen in een elektriciteitsbedrijf of luchthaven BV of subsidies aan welzijnsinstellingen die bijvoorbeeld opleidingen voor de arbeidsmarkt verzorgen. De rechtsvorm noch eventuele marktproductie is in wezen relevant voor de mate van verbondenheid; het gaat om de taken die de partij doet en de financiële verbondenheid met het openbaar lichaam.

Financiële risico's De financiële risico's zijn nu alleen gekoppeld aan lenen. Financiële risico's hangen veeleer samen met de financiële positie van een partij die verbonden is met het openbaar lichaam dan met de leenpositie. Een partij met een voldoende financiële positie en met marktleningen voor investeringen kan een minder risico zijn dan een stichting zonder leningen, maar met uitgaven die de inkomsten zwaar overtreffen.

Maatregelen Sturen op financiële risico's via derde partijen kan alleen als alle relevante partijen, de financiële relatie met het openbaar lichaam en hun financiële positie in zicht is. Dit betekent dat deze partijen geïnventariseerd dienen te worden en dat hun jaarrekening en begroting gevolgd dient te worden; door de openbare lichamen en ook door het Cft. Dit kan door bij

begroting en rekening van de openbare lichamen deze informatie aan te leveren. Het Cft zou bij een verhoogd financieel risico moeten kunnen ingrijpen; eerst via het openbaar lichaam en indien nodig bij de verbonden partij. Daar waar het financieel inzicht ontbreekt bij derde partijen zou druk op deze partijen moeten kunnen worden uitgevoerd.

Bestuurders In de FinBES is opgenomen dat er voor het oprichten en deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon toestemming moet zijn van de Minister. Deze maatregel kan bijdragen aan het benodigde inzicht in verbonden partijen. De FinBES bepaalt ook dat ambtenaren of politiek ambtsdragers van het openbaar lichaam niet aan het bestuur deelnemen van een privaatrechtelijk rechtspersoon waarin het openbaar lichaam deelneemt. Of als dit wel nodig is voor het openbaar belang dat er dan toestemming van de Minister nodig is. De toestemming kan bijdragen aan het inzicht. Wel is het de vraag of het in principe verbieden van deelnemen aan het bestuur werkbaar is gezien de kleinschaligheid van de eilanden. Een toestemmingsprocedure voor besturen van derde partijen die voor het openbaar lichaam relevante taken uitvoeren of waarin het openbaar lichaam een financieel belang heeft zou doeltreffender kunnen zijn. Daarbij is het te overwegen alle benoemingen van bestuurders van verbonden partijen ten minste ter kennisneming aan de toezichthouder te sturen. Dit vanwege het benodigde inzicht.

8.2.4 Conclusie

Het hierboven geschetste alternatief betreft een wijziging van definitie, wijze van omgaan met financiële risico's, mogelijke maatregelen en benoemingen van bestuurders. Dit betekent een relatief grote verandering en meer regelgeving. Daar staat tegenover dat de regelgeving doeltreffender is; gericht op de relevante partijen en relevante risico's. Indien de totale relevante risico's op de eilanden gering worden geacht is het wellicht niet de moeite waard de regelgeving te wijzigen. Indien de (toekomstige) risico's substantieel worden geacht ligt een wijziging voor de hand.

8.3 Kleinschaligheid en samenwerkingsmogelijkheden

In Europees Nederland wordt veel samengewerkt tussen gemeenten en tussen gemeenten en andere overheden. In subparagraaf 8.3.1 gaan we in op de belangrijkste redenen voor samenwerken in Europees Nederland. We focussen ons daarbij op samenwerkingsvormen tussen gemeenten, omdat dit het meest relevant is voor de eilanden. In de volgende subparagraaf (8.3.2) gaan we in op de vraag welke van deze samenwerkingen voor de eilanden van toepassing zouden kunnen zijn.

8.3.1 Redenen voor samenwerking in Europees Nederland

Redenen Er zijn vier hoofdredenen voor samenwerken bij gemeenten. Dat zijn: schaalvoordelen, specialistische kennis, inhoudelijke afstemming en onderhandelingsmacht.

Schaalvoordelen Schaalvoordelen spelen bij "productietaken" dat zijn taken waarbij gestandaardiseerd kan worden gewerkt. Het gaat bij gemeenten om: bijstandsverstrekking, verstrekking van diverse voorzieningen die onder de Wet maatschappelijke ondersteuning vallen, vergunningverlening, bij burgerzaken, belastingen en bedrijfsvoering (met name de financiële en personele administratie).
De voordelen van samenwerken komen in de eerste plaats voort uit meer mogelijkheden voor automatisering; ongeacht de omvang van een klantenbestand zal een softwareapplicatie moeten draaien voor het beheer van bijvoorbeeld uitkeringen en voorzieningen. Deze applicatie moet

niet alleen aangeschaft, gebruikt en onderhouden worden, deze applicatie moet ook een keer vervangen worden. Daarnaast is er applicatiebeheer nodig om de applicatie in de lucht te houden.
In de tweede plaats zijn er voordelen bij de overheadkosten, andere dan automatisering. Dit brengt ook schaalvoordelen met zich mee. Het gaat dan om aansturings- en coördinatiekosten en kosten van bijvoorbeeld de planning & controlcyclus (begroting en verantwoording).
Bij deze samenwerkingen gaat het om gemeenten met samen minimaal 50.000 inwoners en vaak meer dan 100.000 inwoners.

Specialistische kennis Er zijn kennisintensieve taken, waarbij de borging van kwaliteit en voorkomen van kwetsbaarheid (een bepaalde taak beleggen bij één persoon is kwetsbaar) van belang is. Het kan gaan om kennis die incidenteel nodig is, zoals archeologische kennis. Deze kennis wordt vaak gedeeld door meerdere (kleinere) gemeenten. Dit kan ook spelen in combinatie met de schaalvoordelen, bijvoorbeeld bij bijstandsverstrekking: zoals juridische kennis en kennis met betrekking tot rechtmatigheid van de uitkeringen.

Inhoudelijke afstemming Dit speelt vaak bij ruimtelijke ordening. Gebieden grenzen aan elkaar en samenwerken is dan handig, zo niet noodzakelijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om natuurgebieden (bijvoorbeeld het Groene Hart) en recreatieschappen. Het kan ook gaan om afstemming op het terrein van woningbouw, kantoren en bedrijventerreinen. Dit om onderlinge concurrentie in een moeilijke markt tegen te gaan. Ook bij infrastructurele projecten is er vaak samenwerking. Deze samenwerking gaan overigens veelal verder dan alleen gemeenten; ook provincies en soms het Rijk spelen een rol.

Onderhandelingsmacht Gemeenten opereren in een maatschappij met veelal grote partijen waarmee ze moeten samenwerken. Het kan dan gaan om woningcorporaties, scholen en zorgleveranciers. Ook kopen gemeenten diverse producten in waarbij scherp onderhandelen voordeel kan bieden. Bijvoorbeeld: leerlingenvervoer, vervoersvoorzieningen voor ouderen en gehandicapten, huishoudelijke hulp en ICT-applicaties.

Randvoorwaarden samenwerking Voor het doen slagen van samenwerking zijn enkele randvoorwaarden relevant. Het gaat dan om:
- vertrouwen en de wil om samen te werken. Dit geldt bestuurlijk, beleidsmatig, maar zeker ook ten aanzien van de werkprocessen. Standaardiseren vergt aanpassingen.
- vooraf goede afspraken maken. Het gaat dan om afspraken over het beleidskader, de werkprocessen inhoudelijk, maar ook om afspraken ten aanzien van de bedrijfsvoering van het samenwerkingsverband. Met andere woorden het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap moet goed worden opgepakt.

Een goede samenwerking vergt dus een goede voorbereiding, afstemming en bereidheid. Dit kan ambtelijk en bestuurlijk lastig zijn, vanwege gevoeligheden. Het gaat dan om:
- reorganisaties: veel samenwerkingsvormen vergen ook een reorganisatie. Dit ligt vaak gevoelig (houd ik mijn baan, blijft de inhoud van mijn werk leuk, zijn mijn collega's wel leuk, waar is mijn werkplek, kom ik niet te veel op afstand van de klant/organisatie enzovoorts).
- bestuurlijk: samenwerken gaat altijd samen gaat met het inleveren van autonomie; de mate waarin varieert. Voor uitvoering / bedrijfsvoering is dit relatief weinig.

8.3.2 mogelijkheden voor samenwerking in Caribisch Nederland

Samenwerking tussen de eilanden Indien we naar de redenen voor samenwerken in Europees Nederland kijken valt samenwerken voor schaalvoordelen af. Door de gezamenlijke schaal van

de eilanden van 22.000 inwoners in combinatie van de afstanden tussen de eilanden (en daarmee reistijd en reis- en verblijfskosten) is het halen van schaalvoordelen op korte termijn niet voor de hand liggend voor de eilanden.
Inhoudelijke afstemming is lastig, gezien de verschillen tussen de eilanden, ook grenzen ze niet aan elkaar dus de redenen waarom in Europees Nederland wordt samengewerkt zijn niet of nauwelijks aanwezig.
Het gaat bij samenwerken voor specialistische kennis om het tegengaan van kwetsbaarheden in de personeelssamenstelling. Het probleem van veel benodigde kennis en weinig mensen voor deze kennis speelt prominent bij de eilanden. Delen van kennis is echter niet altijd mogelijk, omdat het moet gaan om kennis die slechte enkele malen per jaar nodig is of die op afstand ingezet kan worden. Er zijn enkele mogelijkheden denkbaar op de eilanden. Zo zou bezien kunnen worden of een deel van de kennisfunctie bij vergunningen en toezicht tot bepaalde hoogte gebundeld zou kunnen worden.
Samenwerken voor een onderhandelingspositie is voor de eilanden minder relevant, omdat ze minder te maken hebben met grote instellingen. Ze zouden echter wel baat kunnen hebben van meer samenwerken bij hun relatie met het Rijk. We denken dan met name aan de juridische functie en het consultatieproces. Samenwerken voor inkoopvoordelen kan incidenteel, maar ligt voor de meeste taken niet voor de hand.

Samenwerking Rijk – eilanden Naast samenwerking tussen de eilanden kan er ook sprake zijn van samenwerking tussen het Rijk en de eilanden. Dit gebeurt bij diverse taken, zoals bij de belastingdienst; de belastingdienst kan ook taken voor de eilanden verrichten indien de eilanden daarom verzoeken. Ook kunnen gegevens worden gedeeld. Dit is bijvoorbeeld reeds in ontwikkeling bij de gegevens van de basisadministraties. Deze gegevens kunnen geautomatiseerd door de eilanden worden verstrekt aan het Rijk.
Daarnaast is er ook sprake van samenwerking bij het inhalen van achterstanden door de eilanden. Het kan dan gaan om inventarisaties en/of het maken van een plan van aanpak (bijvoorbeeld bij het archief, archeologie en publieke gezondheidszorg), bij investeringen (onderwijshuisvesting en luchthavens) en bij kennisontwikkeling (bijvoorbeeld bij veiligheid en de IJkwet). Ook deze samenwerking is reeds in ontwikkeling.

8.3.3 Conclusie
Besparen door meer samenwerking tussen de eilanden is beperkt mogelijk. Voor specifieke kennis en voor bepaalde onderhandelingen kan het voordeel opleveren. Daarnaast ligt een samenwerking Rijk – eilanden voor de hand. Voor de meeste taken waar samenwerking een optie is is dit reeds in ontwikkeling.

IdeeVersa

Visie IdeeVersa is het bedrijf van institutioneel econoom mw. dr. E.G. van de Mortel. IdeeVersa geeft advies en verzorgt programmamanagement in de publieke sector op het snijvlak van bestuur en financiën volgens de IdeeVersa visie. Kernelementen van deze visie zijn onder andere dat regelgeving en gewoonten en gedrag even belangrijk zijn voor het bereiken van resultaten; dat bij veranderingen rekening moet worden gehouden met het verleden en heden en dat onzekerheid een grote invloed kan hebben. (Meer informatie over de visie van IdeeVersa vindt u op de website: www.ideeversa.nl)

Netwerkbedrijf IdeeVersa is een netwerkbedrijf, dat wil zeggen het is een bedrijf dat opdrachten met andere bedrijven en zelfstandigen uitvoert. Per opdracht wordt een passend team samengesteld. Het onderzoek Taakverlichting en deregulering Caribisch Nederland is een samenwerking van IdeeVersa met Heddeke Heijnes (Heddeke Heijnes consultant).

telefoonnummer:	06-28083458
email:	elmavandemortel@ideeversa.nl
website:	www.ideeversa.nl
KvK:	52588076

Bijlage 1 Overzicht beleidsvelden en taken

Fysiek domein

Beleidsveld 1) Nutsbedrijven en andere individuele diensten
1a) Elektriciteit
1b) Drinkwater
1c) Riolering en afvalwaterzuivering
1d) Afval
1e) Begraafplaatsen
1f) Telecommunicatie

Beleidsveld 2) Mobiliteit
2a) Luchthavens
2b) Zeehavens
2c) Openbaar vervoer

Beleidsveld 3) Beheer openbare ruimte
3a) Wegen, pleinen, parkeren, straatverlichting en overige
3b) Milieu
3c) Natuurbeheer- en bescherming
3d) Landbouw en visserij

Beleidsveld 4) Ruimtelijke ordening
4a) Ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen
4b) Verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie
4c) Volkshuisvesting

Beleidsveld 5) Toezicht, handhaving en veiligheid
5a) Veiligheid, rampenbestrijding en incidentenorganisatie
5b) Toezicht en handhaving op het fysieke domein en economische taken

Sociaal domein

Beleidsveld 6) Armoedebestrijding, werk en economische zaken
6a) Armoedebestrijding
6b) Arbeidsbemiddeling en arbeidsparticipatie
6c) Stimulering economische sectoren

Beleidsveld 7) Maatschappelijke ondersteuning, welzijn en zorg
7a) Preventieve gezondheidszorg
7b) Preventieve jeugd(gezondheids)zorg
7c) Kinderopvang
7d) Maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare groepen
7e) Sociale veiligheid

Beleidsveld 8) Onderwijs
8a) Onderwijshuisvesting basisonderwijs, voortgezet onderwijs en MBO
8b) Leerlingenvervoer
8c) Leerplicht en overige onderwijs
8d) Sociale kanstrajecten jongeren
8e) Bibliotheken
8f) Onderwijs algemeen

Beleidsveld 9) Cultuur, cultureel erfgoed en sport
9a) Kunst. musea en overige culturele activiteiten
9b) Cultureel erfgoed, archief en archeologie
9c) Sport

Eilandsbrede taken

Beleidsveld 10) Burgerzaken
10a) Bevolkingsadministratie en burgerlijke stand
10b) Identiteitskaart (Sedula), reisdocumenten en overige documenten
10c) Overige waaronder verkiezingen

Beleidsveld 11) Bestuur
11a) Gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad
11b) Ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad

Beleidsveld 12) Bedrijfsvoering
12a) Personeel
12b) Huisvesting
12c) Automatisering
12d) Ondersteuning primair proces

Beleidsveld 13) Algemeen besteedbare middelen

Bijlage 2 Overzicht wetten eilandelijke taken

Wet	Oorsprong
Ambtenarenwet BES	Antilliaans
Archiefwet BES	Antilliaans
Begrafeniswet BES	Antilliaans
Burgerlijk Wetboek BES	Antilliaans
Crematiewet BES	Antilliaans
Dienstplichtwet BES	Antilliaans
Experimentenwet onderwijs	Europees - Nederlands
Havenbeveiligingswet BES	Antilliaans
IJkwet BES	Antilliaans
Kieswet	Europees - Nederlands
Leerplichtwet BES	Europees - Nederlands
Loodsenwet BES	Antilliaans
Loterijwet BES	Antilliaans
Luchtvaartwet BES	Antilliaans
Mijnwet BES	Antilliaans
Monumentenwet BES	Antilliaans
Onteigeningswet BES	Antilliaans
Paspoortwet	Rijkswet
Pensioenwet ambtenaren BES	Antilliaans
Prijzenwet BES	Antilliaans
Rijkswet op het Nederlanderschap	Rijkswet
Vaartuigenwet 1930 BES	Antilliaans
Veiligheidswet BES	Europees - Nederlands
Visserijwet BES	Antilliaans
Vuurwapenwet BES	Antilliaans
Wapenwet BES	Antilliaans
Wet aansprakelijkheid bestuurders, rijbevoegdheid en rijvaardigheid BES	Antilliaans
Wet ambtelijke bijstand verzoekschriften BES	Antilliaans
Wet arbeid vreemdelingen BES	Antilliaans
Wet basisadministraties persoonsgegevens BES	Antilliaans
Wet beperking tabaksgebruik BES	Antilliaans
Wet bescherming persoonsgegevens BES	Europees - Nederlands
Wet drinkwater BES	Antilliaans
Wet educatie en beroepsonderwijs BES	Europees - Nederlands
Wet elektriciteitsconcessies BES	Antilliaans
Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES)	Specifiek
Wet grondslagen natuurbeheer en –bescherming BES	Antilliaans
Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES	Antilliaans
Wet hazardspelen BES I	Antilliaans

Wet	Oorsprong
Wet hazardspelen BES II	Antilliaans
Wet huurcommissieregeling BES	Antilliaans
Wet identiteitskaarten BES	Antilliaans
Wet inspectie Biociden BES	Antilliaans
Wet kadaster en registratie onroerende zaken en beperkte rechten BES	Antilliaans
Wet maritiem beheer BES	Antilliaans
Wet ongevallen ambtenaren buiten diensttijd BES	Antilliaans
Wet op de geneesmiddelenvoorziening BES	Antilliaans
Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES	Antilliaans
Wet op ter beschikking stellen arbeidskrachten BES	Antilliaans
Wet openbaarheid van bestuur BES	Antilliaans
Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba	Specifiek
Wet openbare registers BES	Antilliaans
Wet opruiming van schepen en wrakken BES	Antilliaans
Wet primair onderwijs BES	Europees - Nederlands
Wet publieke gezondheid	Europees - Nederlands
Wet sociale kanstrajecten jongeren BES	Europees - Nederlands
Wet speelvergunningsrecht hazardspelen BES	Antilliaans
Wet strandvonderij BES	Antilliaans
Wet telecommunicatievoorzieningen BES	Antilliaans
Wet tot inschrijving van arbeidskrachten 1945 BES	Antilliaans
Wet tot regeling van het toezicht op krankzinnigen BES	Antilliaans
Wet van 4 juli 1946 houdende de instelling van een arbeidsbureau BES	Antilliaans
Wet vestiging bedrijven BES	Antilliaans
Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES	Europees - Nederlands
Wet voorkoming en verontreiniging door schepen BES	Antilliaans
Wet voorschriften bestrijdingsmiddelen BES	Antilliaans
Wet voortgezet onderwijs BES	Europees - Nederlands
Wet winkelsluiting BES	Antilliaans

Bijlage 3 Wetten met bepalingen gebaseerd op internationale verdragen

Wet	Onderwerp	Verdrag
Wet maritiem beheer BES	Gebruik natuurlijke hulpbronnen en voorkomen milieuverontreiniging	VN-Zeerechtverdrag
	Aanvaringen op zee	Zeeaanvaringsverdrag
	Vervoer gevaarlijke stoffen	International Maritime Dangerous Goods Code, de (International) Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Chemicals in Bulk, de (International) Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Liquefied Gases in Bulk
	Ongevallen met verontreiniging door olie in volle zee	Interventieverdrag
	Ongevallen met verontreiniging door andere stoffen dan olie in volle zee	Interventieprotocol
	Voorkoming van verontreiniging door schepen	Marpolverdrag
	Protocol voor regionale samenwerking ter voorkoming en bestrijding van olielekken, voor het Caribisch gebied.	OPRC-protocol (onderdeel Cartagena-verdrag)
	Protocol ter bescherming van soorten en gebieden op zee, voor het Caribisch gebied	SPAW-protocol (onderdeel Cartagena-verdrag)
	Verontreiniging van de zee door het storten van afval en vuil	Protocol van 1996 (London Protol/Convention)
VromBES	Grensoverschrijdende overbrenging gevaarlijke afvalstoffen	Verdrag van Bazel
	Verontreiniging van de zee door het storten van afval en vuil	Protocol van 1996 (London Protol/Convention)
	Bescherming Antarctisch milieu en daarvan afhankelijke ecosystemen	Antarctisch Verdrag/Antarctisch Milieuprotocol
Havenbeveiligingswet BES	Beveiliging van mensenlevens op zee	SOLAS-Verdrag
Luchtvaartwet BES	Veiligheidsregels burgerluchtvaart (luchtvaart en verkeersleiding)	ICAO (USA)
Visserijwet BES	Verwijzing naar internationale overeenkomsten in algemene termen	

Wet	**Onderwerp**	**Verdrag**
Wet telecommunicatie-voorzieningen BES		Internationaal Telecommunicatieverdrag
Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES	Watergebieden van internationale betekenis, verblijfplaats van watervogel	Verdrag van Ramsar
	Internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantsoorten	CITES-verdrag
	Bescherming van trekkende wilde diersoorten	Bonn-conventie
	Protocol ter bescherming van soorten en gebieden op zee, voor het Caribisch gebied	SPAW-protocol (onderdeel Cartagena-verdrag)
	Biologische diversiteit	Biodiversiteitsverdrag
	Bescherming en het behoud van zeeschildpadden	Zeeschildpaddenverdrag
Wet voorkoming en verontreiniging door schepen BES	Gebruik natuurlijke hulpbronnen en voorkomen milieuverontreiniging	VN-Zeerechtverdrag
	Plicht tot melden bij verontreiniging door schepen	Protocol I bij het MARPOL-verdrag
		AFS-verdrag
		Ballastwaterverdrag
Wet Publieke gezondheid	Internationale infectieziektebestrijding	Internationale Gezondheidsregeling

Bijlage 4 Verplichtingen fysiek domein

Wet	Plan/nota/programma	Verordening	Vergunning	Verslag
1) Nutsbedrijven en andere individuele diensten: 1a Elektriciteit; 1b Drinkwater; 1c Riolering; 1d Afval; 1e Begraafplaatsen; 1f Telecommunicatie				
Wet drinkwater BES	Beleidsplan drinkwater, eens per 5 jaar, door de Minister. Beleidsplan drinkwater, eens per 5 jaar, door het bestuurscollege.	Eilandsverordening m.b.t. jaarlijkse bijdrage door een producent of distributeur van drinkwater.	Vergunning voor het produceren of distribueren van drinkwater, te verlenen door het bestuurscollege.	Jaarlijks vóór 1 september verslag door het bestuurscollege aan de eilandsraad m.b.t. voorziening drinkwater.
Wet elektriciteits-concessies BES			Vergunning voor het bouwen, aanleggen of in gebruik hebben van inrichtingen voor het opwekken van elektriciteit, te verlenen door het bestuurscollege.	
Begrafeniswet BES			Vergunning voor het aanleggen van begraafplaatsen, te verlenen door het bestuurscollege. Vergunning voor het uitgraven van een graf, te verlenen door het bestuurscollege.	
Crematiewet BES			Vergunning voor het in gebruik nemen van een bewaarplaats van as, te verlenen door het bestuurscollege. Vergunning voor het vestigen, uitbreiden of wijzigen van een crematorium, te verlenen door het bestuurscollege.	
Wet telecommunicatie-voorzieningen BES			Vergunning zend- of ontvanginrichtingen, te verlenen door de Minister.	

Wet	Plan/nota/programma	Verordening	Vergunning	Verslag
VromBES (onderdeel Afvalstoffen) *cursief = nog niet in werking getreden*		Afvalstoffen-verordening Afvalwaterverordening	*Vergunning voor het inzamelen, verwijderen, vervoeren, verhandelen etc. van gevaarlijke afvalstoffen, te verlenen door het bestuurscollege.* *Vergunning voor bedrijfsmatige afvalstoffeninzameling, te verlenen door het bestuurscollege.*	
2) Mobiliteit: 2a Luchthavens; 2b Zeehavens; 2c Openbaar vervoer				
Havenbeveiligings-wet BES	Het bestuurscollege wijst havenfaciliteiten aan.			
Loodsenwet BES		Eilandsverordening Bonaire m.b.t. de hoogte van het jaarlijks te betalen vergunningsrecht, alsmede overige voorwaarden vergunningverlening.	Vergunning binnenvaren haven Bonaire zonder loods, te verlenen door het bestuurscollege.	
Luchtvaartwet BES			Vergunning luchtvaartmaatschappijen, te verlenen door de Minister.	
3) Beheer openbare ruimte: 3a Wegen pleinen parkeren straatverlichting; 3b Milieu; 3c Natuurbeheer en -bescherming; 3d Landbouw en visserij				
VromBES (onderdeel Algemene regels en vergunningen, Stoffen, Bodem, MER, Maatregelen in bijzondere omstandigheden) *cursief = nog niet in werking getreden*	Milieubeleidsplan, eens per 5 jaar, door de Minister. Milieuprogramma, jaarlijks door de eilandsraad vast te stellen.		*Vergunning voor het oprichten of wijzigen van categorieën van inrichtingen (type III), te verlenen door het bestuurscollege.* *Vergunning ten aanzien van aangewezen categorieën van inrichtingen (type IV), te verlenen door de Minister.* *Vergunning voor ontgrondingen, te verlenen door het bestuurscollege.* *Vergunning voor het verwerken van gevaarlijke stoffen of genetisch gemodificeerd organismen, te verlenen door het bestuurscollege.*	

Wet	Plan/nota/programma	Verordening	Vergunning	Verslag
Visserijwet BES	Onze Minister stelt een visserijcommissie voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba in.		Vergunning vissen in open zee of zee van andere staat, te verlenen door de Minister. Vergunning vissen in territoriale zee, te verlenen door de Minister. Vergunningsmogelijkheid voor vissen door kleine vaartuigen, te verlenen door het bestuurscollege.	
Wet voorschriften bestrijdingsmiddelen BES			Vergunning gebruik bepaalde bestrijdingsmiddelen, te verlenen door het bestuurscollege.	
Wet Inspectie Biociden BES				Verstrekken gegevens door bestuurscollege aan Inspecteur-generaal m.b.t. volksgezondheid bedreigende situaties. Idem m.b.t. naleving wettelijke volksgezondheid, waarvan uitvoering opgedragen aan organen en diensten van desbetreffende openbaar lichaam.
Wet grondslagen natuurbeheer en –bescherming BES	Natuurbeleidsplan, eens per 5 jaar, door de Minister. Natuurplan, eens per 5 jaar, door het bestuurscollege. ER (Beheersmaatregelen Zeeschildpaddenverdrag, Bonn-conventie, SPAW-protocol)		Vergunning handel bepaalde bedreigde diersoorten CITES verdrag, te verlenen door de Minister.	Jaarlijks vóór 1 juni verslag door het bestuurscollege aan de eilandsraad en aan de Minister m.b.t. uitvoering natuurplan.
Wet maritiem beheer BES			Vergunning bouwwerken in territoriale zee of exclusieve economische zone door beheerder.	

Wet	**Plan/nota/programma**	**Verordening**	**Vergunning**	**Verslag**
4) Ruimtelijke ordening; 4a Ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen; 4b Verkaveling, gronduitgifte en grondexploitatie; 4c Volkshuisvesting				
VromBES (Bouwen en Huisvesting) *cursief = nog niet in werking getreden*	*Welstandsnota, vast te stellen door de eilandsraad.*	*Bouwverordening* Huisvestingsverordening	*Bouwvergunning, te verlenen door het bestuurscollege.* Huisvestingsvergunning, te verlenen door het bestuurscollege.	
Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelings-planning BES	*Ontwikkelingsprogramma, eens per 10 jaar, vast te stellen door de Minister* *Ontwikkelingsplan, vast te stellen door de eilandsraad.*	*Eilandsverordening m.b.t. regels voor vaststellen ontwikkelingsplannen.*		Eens per 5 jaar ontwikkelingsplan herzien en verslag voortgang vast te stellen door eilandsraad.
Onteigeningswet BES	Commissie voor aanhoren bezwaren belanghebbenden tegen onteigening.	Onteigening in het kader van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting: de onteigening heeft plaats uit kracht van een besluit van de eilandsraad, bij koninklijk besluit goedgekeurd.		
Wet huurcommissie-regeling BES	Instellen huurcommissie, door bestuurscollege.			
Wet kadaster en registratie onroerende zaken en beperkte rechten BES	Het bestuurscollege kan regels stellen omtrent de bijhouding van de kadastrale registratie.			
Wet openbare registers BES	Regels aan de openbare registers waarin feiten die voor de rechtstoestand van registergoederen worden ingeschreven, door het bestuurscollege.			

Wet	Plan/nota/programma	Verordening	Vergunning	Verslag
5) Veiligheid, toezicht en handhaving: 5a Veiligheid; 5b Toezicht en handhaving				
Veiligheidswet BES	Beleidsplan brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing, eens per 4 jaar, door het bestuurscollege. Rampen- en crisisplan, eens per vier jaar, door het bestuurscollege. Rampenbestrijdingsplannen voor bepaalde categorieën inrichtingen, categorieën rampen en luchtvaartterreinen, door de gezaghebber.	Brandbeveiligings-verordening		
Wet opruiming van schepen en wrakken BES			Vergunning verwijderen zaken van scheepswrakken, te verlenen door de Minister.	
Wet strandvonderij BES				Dagregister strandvonderij door gezaghebber en verslag voorgevallene aan de Minister
Wet aansprakelijkheid bestuurders, rijbevoegdheid en rijvaardigheid BES		Eilandsverordening m.b.t. bepalingen omtrent het gebruik van alcohol of andere stoffen die de rijvaardigheid kunnen verminderen.		

Bijlage 5 Toezichtbepalingen fysiek domein en economische taken

Wet	Wat	Wie	
Wet elektriciteitsconcessies BES	Toezicht vergunning inrichtingen; controle geleidingen en toestellen inrichting elektriciteitsopwekking.	OL*	
Wet drinkwater BES	Toezicht vergunning drinkwaterproductie, kwaliteit drinkwater, drinkwatervoorziening	OL	Rijk
VromBES	Toezicht voorschriften en vergunningen bouwen, huisvesting, bodem, inrichtingen; verplichtingen uit afvalstoffenverordening en afvalwaterverordening.	OL	Rijk
Begrafeniswet BES	Toezicht vergunning begraafplaatsen; vergunning uitgraven graf	OL	
Crematiewet BES	Toezicht vergunning crematorium; bewaarplaats as;	OL	
Wet telecommunicatievoorzieningen BES	Toezicht vergunning zend- of ontvanginrichtingen		Rijk
Luchtvaartwet BES	Toezicht: vergunning luchtvaartmaatschappijen; luchthaven		Rijk
Havenbeveiligingswet BES	Toezicht regels havenbeveiliging	OL	Rijk
Loodsenwet BES	Toezicht vergunningsrecht haven binnenvaren zonder loods		Rijk
Wet maritiem beheer BES	Toezicht vergunningen: laden lossen gevaarlijke stoffen in territoriale zee, bouwwerken in zee of landaanwinning	OL**	Rijk
Wet opruiming van schepen en wrakken BES	Toezicht vergunning verwijderen wrakken (niet expliciet benoemd)	OL	Rijk
Wet strandvonderij BES	Toezicht op zeestranden	OL	
Wet grondslagen natuurbeheer en –bescherming BES	Toezicht vergunningen CITES-verdrag	OL	
Visserijwet BES	Toezicht vergunningen vissen in territoriale zee, in open zee of zee van andere staat, vissen door kleine vaartuigen		Rijk
Wet voorschriften bestrijdingsmiddelen BES	Toezicht vergunningen gebruik bestrijdingsmiddelen		Rijk
Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES	Toezicht op bestemmingsvoorschriften	OL	
Veiligheidswet BES	Toezicht regels bedrijfsbrandweerplicht; rampbestrijdingsplan inrichtingen; brandbeveiligingsverordening	OL	
IJkwet BES	Toezicht op juist gebruik maten, gewichten, meet- en weegwerktuigen.	OL	

Wet	Wat	Wie	
Warenwet BES	Toezicht niet-eet- en drinkwaren		Rijk
Warenwet BES	Toezicht vergunningen eet- en drinkwaren	OL	
Wet vestiging bedrijven BES	Toezicht vestiging bedrijven.	OL	
Wet winkelsluiting BES	Opsporing strafbare feiten.		Rijk
Prijzenwet BES	Opsporing strafbare feiten.		Rijk

* OL = openbaar lichaam
** Betreft toezicht onderwaterparken in de territoriale wateren waarvan het beheer onder verantwoordelijkheid valt van de eilanden en zijn gemandateerd aan STINAPA (Bonaire), STENAPA (Sint Eustatius) en SCF (Saba).

Bijlage 6 Verplichtingen sociaal domein

Wet	Plan/nota/programma	Verordening	Vergunning	Verslag
6) Armoedebestrijding, werk en economie; 6a Armoedebestrijding; 6b Arbeidsparticipatie; 6c Stimulering economie				
Wet Primair onderwijs BES (voeding en kleding e.d. voor schoolgaande kinderen)	Het bevoegd gezag stelt jaarlijks voor 1 mei een gezamenlijk eilandelijk zorgplan vast voor het daaropvolgende schooljaar.	Eilandsverordening m.b.t. verstrekken van voeding en kleding en vervoer naar en van school.		
Wet educatie en beroepsonderwijs BES	De eilandsraad stelt streefcijfers vast voor de te behalen resultaten.			Effectrapportage streefcijfers en bereikte resultaten, door bestuurscollege.
Wet arbeid vreemdelingen BES			Verlening tewerkstellings-vergunning, door de minister. Weigering tewerkstellingsvergunning, door bestuurscollege.	
Wet op ter beschikking stellen arbeidskrachten BES			Vergunning ter beschikking stellen van arbeidskrachten, te verlenen door het bestuurscollege.	
Wet tot inschrijving van arbeidskrachten 1945 BES	Verplichting werkboekje arbeider, uit te reiken door bestuurscollege			
Wet van 4 juli 1946 houdende de instelling van een arbeidsbureau BES	Verplichting tot openbare arbeidsbemiddeling tussen werkgevers, door bestuurscollege.			
IJkwet	Aanwijzen van een dienst door het Bestuurscollege voor de werkzaamheden van deze wet.			

Wet	Plan/nota/programma	Verordening	Vergunning	Verslag
Prijzenwet BES	Prijsbeleid, indien in het algemeen belang, door het bestuurscollege.			
Warenwet				Jaarlijks verslag door bestuurscollege aan de Minister over werkzaamheden Warenwet m.b.t. eet- en drinkwaren.
Wet vestiging bedrijven BES			Vestigingsvergunning, te verlenen door het bestuurscollege.	
Wet winkelsluiting BES			Ontheffing winkelsluiting door gezaghebber. Mogelijkheid tot ontheffing voor bepaalde groep van winkels, bij eilandsbesluit.	
7) Maatschappelijke ondersteuning, welzijn en zorg: 7ab Preventieve (jeugd)gezondheidszorg; 7c Kinderopvang; 7d Maatschappelijke ondersteuning; 7e Sociale veiligheid				
Wet publieke gezondheid	Nota gezondheidsbeleid elke 4 jaar, vast te stellen door de eilandsraad. Epidemiologische analyse. Het op systematische wijze volgen en signaleren van ontwikkelingen t.b.v. uitvoering jeugdgezondheidszorg Idem t.b.v. uitvoering van de ouderen-gezondheidszorg.			

Wet	Plan/nota/programma	Verordening	Vergunning	Verslag
8) Onderwijs: 8a Onderwijshuisvesting; 8b Leerlingenvervoer; 8c Leerplicht; 8d Sociale Kanstrajecten jongeren; 8e Bibliotheken; 8f Onderwijs algemeen				
Wet Primair onderwijs BES	Het bevoegd gezag stelt jaarlijks voor 1 mei een gezamenlijk eilandelijk zorgplan vast voor het daaropvolgende schooljaar.	Eilandsverordening m.b.t. verstrekken van voeding en kleding en vervoer naar en van school.		
Wet voortgezet onderwijs BES	Regeling bekostiging leerlingenvervoer, vast te stellen door de eilandsraad.			
Leerplichtwet BES				Jaarlijks vóór 1 oktober verslag aan eilandsraad over beleid leerplicht, kwalificatieplicht en resultaten, door bestuurscollege. Jaarlijkse opgave aan Minister van omvang en behandeling gemelde schoolverzuim, door bestuurscollege.
Wet sociale kanstrajecten jongeren BES	Projectbureau belast met toezicht op uitvoeringsinstantie, uitvoeren van educatieve intake, bijhouden deelnemersregister beschikken op aanvragen kans-trajecttoelage.			
Experimentenwet onderwijs	Bevoegd gezag kan verzoek bij minister indienen voor experiment , onder bijvoeging van een experimenteerplan en een begroting van uitgaven.			
9) Cultuur, cultureel erfgoed en sport: 9a Kunst, musea en overige culturele activiteiten; 9b Cultureel erfgoed, archief en archeologie; 9c Sport				
Archiefwet BES		Eilandsverordening beheer archiefbescheiden openbare lichamen.		

Wet	Plan/nota/programma	Verordening	Vergunning	Verslag
Monumentenwet BES		Monumenteneilandsverordening m.b.t. het behoud van monumenten en stads- en dorpsgezichten.	Vergunning verplaatsen, afbreken etc. van monument, te verlenen door bestuurscollege. Vergunning verrichten graafwerk voor opsporing of onderzoeking van monumenten, te verlenen door bestuurscollege.	
Verdrag van Malta			Incorporatie bepalingen Verdrag van Malta in verordeningen en bestemmingsplannen.	

Bijlage 7 Toezichtbepalingen sociaal domein

Wet	Wat	Wie	
Archiefwet BES	Toezicht op het beheer van de archiefbescheiden, door de eilandarchivaris. Toezicht op naleving wet.	OL*	Rijk
Leerplichtwet BES	Toezicht op leerplicht door leerplichtambtenaren.	OL	
Monumentenwet BES	Toezicht op vergunningen graafwerk voor opsporing of onderzoeking van monumenten, verplaatsen, afbreken etc. van een monument.	OL	
Wet arbeid vreemdelingen BES	Toezicht door de Minister aangewezen ambtenaren.		Rijk
Wet Inspectie Biociden BES	PM		
Wet op ter beschikking stellen arbeidskrachten BES	Toezicht ter beschikking stellen arbeidskrachten.	OL	
Wet sociale kanstrajecten jongeren BES	Toezicht op uitvoeringsinstantie door Projectbureau Toezicht op naleving wet.	OL	Rijk
Wet tot inschrijving van arbeidskrachten 1945 BES	Toezicht naleving wet m.b.t. werkboekjes.		Rijk
Wet van 4 juli 1946 houdende de instelling van een arbeidsbureau BES	Toezicht op naleving bepalingen openbare arbeidsbemiddeling, door de Minister.		Rijk

* OL = openbaar lichaam

Bijlage 8 Verplichtingen eilandsbrede taken

Wet	Plan/nota/programma/overig	Verordening	Vergunning	Verslag
10) Burgerzaken: 10abc Burgerlijke stand, bevolkingsadministratie, identiteits- en reisdocumenten en overige				
Burgerlijk wetboek BES	Taken burgerlijk stand			
Kieswet	Verkiezingen; acties gezaghebber m.b.t. kandidatenlijsten, kieslijsten verkiezingen.			
Paspoortwet	In ontvangst nemen van aanvragen en verstrekken van nationale paspoorten, reisdocumenten voor vluchtelingen en reisdocumenten voor vreemdelingen door gezaghebber.			
Wet identiteitskaarten BES	Verplichting voor bestuurscolleges om medewerking te verlenen aan de deze wet en benodigde gegevens te verstrekken.	Eilandsverordening vergoeding afgifte identiteitskaarten.		
Wet basisadministraties persoonsgegevens BES	Verwerking van persoonsgegevens over de bevolking, onder verantwoordelijkheid bestuurscollege			
Dienstplichtwet BES	Inschrijven dienstplichtigen in dienstplichtregister onder verantwoordelijkheid gezaghebber.			
Wet bescherming persoonsgegevens BES	Uitvoering regels verwerking persoonsgegevens door openbaar lichaam.			
11) Bestuur: 11a Gezaghebber, gedeputeerden en eilandsraad; 11b Ondersteuning bestuurscollege en eilandsraad				
WolBES	Zie Hoofdstuk 6			
Wet openbaarheid van bestuur BES				Jaarlijks verslag gezaghebber aan eilandsraad over toepassing Wet

Wet	Plan/nota/programma/overig	Verordening	Vergunning	Verslag
				openbaarheid van bestuur BES.
Rijkswet op het Nederlanderschap	Taken omtrent verkrijging Nederlanderschap			
Wet ambtelijke bijstand verzoekschriften BES	Hulp bij indienen verzoekschriften voor mensen die niet kunnen schrijven, namens gezaghebber.			
Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES	Afgifte van een verklaring omtrent het gedrag geschiedt door de gezaghebber.			
Wapenwet BES	Bijhouden machtigingenregister wapens, door de gezaghebber.		Wapenvergunning aan schietverenigingen, door minister van Justitie. Machtiging dragen wapen, door gezaghebber.	
Vuurwapenwet BES	Bijhouden machtigingenregister vuurwapens, door de gezaghebber.		De gezaghebber is te allen tijde bevoegd elke verleende machtiging bij een met redenen omklede beschikking te schorsen of in te trekken.	
12) Bedrijfsvoering: 12a Personeel; 12b Huisvesting; 12c Automatisering; 12d Ondersteuning primair proces				
FinBES	Zie Hoofdstuk 6.			
Ambtenarenwet BES	Vaststellen leidraad inzake functioneringsgesprekken ambtenaren in dienst openbaar lichaam, bij besluit bestuurscollege.			
Pensioenwet ambtenaren BES	Behandeling door het bestuurscollege van verzoeken pensioenuitkering voor werknemers in dienst openbaar lichaam.			
Wet ongevallen ambtenaren buiten		Eilandsverordening m.b.t. aanwijzen opleidingen van belang		

Wet	Plan/nota/programma/overig	Verordening	Vergunning	Verslag
diensttijd BES		voor dienstuitoefening ambtenaren in dienst openbaar lichaam.		
Wet beperking tabaksgebruik BES	Maatregelen openbare gebouwen tegen overlast tabaksgebruik, door het bevoegd gezag.			
13) Algemeen besteedbare middelen				
FinBES	Zie Hoofdstuk 6.		div. belastingverordeningen	
Loterijwet BES	Toestemming loterij, door bestuurscollege	Eilandsverordening regels voor het houden van een loterij.		
Wet hazardspelen BES I			Vergunning exploiteren hazard spelen, door bestuurscollege.	
Wet hazardspelen BES II			Vergunning exploiteren hazard spelen, door bestuurscollege (m.b.t. verenigingen en stichtingen).	
Wet speel-vergunningsrecht hazardspelen BES		Eilandsverordening met voorschriften invordering en betaling van het te heffen speelvergunningsrecht.		